

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	DIEGO ALONSO ARIAS ZELEDON		
Fecha/hora gestión	21/05/2025 08:02	Fecha/hora resolución	21/05/2025 11:44
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000000902
* Tipo de resolución	Resolución de Fondo		
Número de procedimiento	2024LY-000001-0028167982	Nombre Institución	Popular Seguros, Correduría de Seguros S.A.
Descripción del procedimiento	Precalificación de empresas especializadas en brindar servicios de entrega de soluciones tecnológicas para los sistemas y plataformas tecnológicas de Popular Seguros		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8122025000000286 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 1	21/03/2025 17:23	MARIA JARA PADILLA	SERVICIOS COMPUTACIONAL ES NOVA COMP SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar (Ley 9986)	Por falta de fundament

Resultado del acto final	Se confirma Acto Final
--------------------------	------------------------

3. *Resultando

I.- Que el veintiuno de marzo de dos mil veinticinco, la empresa Servicios Computacionales Nova Comp Sociedad Anónima presentó ante esta Contraloría General, recurso de apelación en contra del acto final dictado en la Licitación Mayor 2024LY-000001-0028167982, promovida por el Popular Seguros, Correduría de Seguros S.A.

II.- Que mediante auto de las once horas con diecinueve minutos del veinticuatro de marzo de dos mil veinticinco, esta División previno a la Administración licitante para que indicara si el acto final ha sido o no revocado, si el acto está en firme; así como si se ha interpuesto recurso de revocatoria en contra del acto final; lo cual fue reiterado mediante auto de las siete horas con cincuenta y tres minutos del veintiséis de marzo de dos mil veinticinco. Dicha prevención fue atendida en los espacios de texto que se han dispuesto para ello en el formulario electrónico, según consta en el expediente digital del recurso de apelación.

III.- Que mediante auto de las nueve horas con cincuenta y seis minutos del dos de abril de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia inicial a la Administración licitante con el objeto de que manifestara por escrito lo que a bien tuviera con respecto a los alegatos de la apelante, y para que ofrecieran las pruebas que considerara oportunas. Dicha audiencia fue atendida por la Administración, según consta en el expediente digital del recurso de apelación.

IV.- Que de conformidad con lo establecido en el artículo 97 de la Ley General de Contratación Pública, siendo facultativa la audiencia final, se consideró que no era necesario otorgar audiencia final a las partes, en vista de que durante el trámite del recurso se tenían todos los elementos necesarios para su resolución.

V.- Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

4. *Considerando

Recurso 8122025000000286 - SERVICIOS COMPUTACIONALES NOVA COMP SOCIEDAD ANONIMA

I.-HECHOS PROBADOS. Los hechos que se han tenido por demostrados para efectos de la resolución, se han incorporado a la parte considerativa de la resolución con su respectiva referencia de prueba, para su ubicación en el expediente digital tramitado a través del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, a cuya documentación se tiene acceso ingresando a la dirección electrónica <http://www.sicop.go.cr/index.jsp>, pestaña expediente electrónico, digitando el número de procedimiento, e ingresando a la descripción del procedimiento de referencia.

II.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO. 1) Sobre la declaratoria de desierto. La apelante manifiesta que la afectación al interés público, radica en dejar sin efecto un procedimiento de precalificación que cuenta con dos ofertas elegibles, bajo un razonamiento que no guarda relación ni aplica al procedimiento de precalificación. Indica que efectivamente puede existir una posibilidad de incumplimiento en cualquier vínculo obligacional, sin embargo, el ordenamiento jurídico prevé normas sancionatorias, incluyendo inhabilitaciones para contratar con el Estado; por lo que el eventual incumplimiento de un contratista no puede constituir contenido y sustento suficiente para declarar desierto un procedimiento de licitación.

Indica que se echa de menos un ejercicio de comprobación técnica, legal y económica para determinar que la adjudicación a los oferentes elegibles vaya a generar una discontinuidad de los servicios, aunado a que la Administración es totalmente omisa en señalar qué afectación genera sobre el interés público. Remite como sustento de su argumento a precedentes de esta Contraloría General, respecto a la motivación de los actos administrativos.

La Administración manifiesta que adjudicar únicamente a dos empresas supone un riesgo que efectivamente es una posibilidad, siendo lo correcto mitigar posibles consecuencias ante la materialización que en los concursos posteriores, no se cuente con las ofertas esperadas, y con ello se desvirtúa la ejecución del objeto contractual pretendido. Aclara que la afirmación de la recurrente referente a eventuales incumplimientos es cierta, sin embargo, la discontinuidad de la ejecución de la precalificación va más allá de incumplimientos de un eventual contrato, ya que se encuentra ligado a todos los contratos que se puedan ejecutar, pues al contarse únicamente con dos ofertas admisibles, no se estarían generando correctamente los concursos posteriores, de modo que, en los casos en que sólo participe uno de los dos eventuales adjudicatarios, se estaría convirtiendo prácticamente en contrataciones de único oferente.

Afirma que la recurrente no logra demostrar que el modelo de la contratación se puede ejecutar tal como se solicitó y estableció desde el pliego de condiciones, ni tampoco el perjuicio de la declaratoria de desierto de frente al interés público. Así, reitera que el abordaje de la recurrente no le alcanza para demostrar que le asiste la razón, ya que no acredita que el análisis realizado sea incorrecto, ni desacredita el hecho de que no se cumple con el objeto pretendido.

Criterio de la División. Como punto de partida, se tiene por acreditado que el Popular Seguros, Correduría de Seguros S.A., promovió la Licitación Mayor 2024LY-000001-0028167982 para la precalificación de empresas especializadas en brindar servicios de entrega de soluciones tecnológicas para los sistemas y plataformas tecnológicas del Popular Seguros; siendo que en la única partida del concurso, se presentaron las ofertas de las empresas Servicios Computacionales Nova Comp Sociedad Anónima (en adelante NOVACOMP), Penta Systems BDG Costa Rica Sociedad Anónima y Grupo Babel Sociedad Anónima. Ahora bien, durante la evaluación de las ofertas la Administración determinó que las empresas NOVACOMP y Grupo Babel Sociedad Anónima eran elegibles, mientras que Penta Systems BDG Costa Rica Sociedad Anónima no cumplió con los requisitos técnicos ni financieros mínimos solicitados; de ahí que declaró desierto el procedimiento.

De acuerdo con esto, la discusión de fondo se refiere a la falta de motivación del acto final del procedimiento, a partir del cual, la apelante considera que la afectación al interés público, radica en dejar sin efecto un procedimiento de precalificación que cuenta con 2 ofertas elegibles, bajo un razonamiento que no guarda relación ni aplica al procedimiento de precalificación. Preciado lo anterior, se debe conceptualizar en primer lugar lo dispuesto en el pliego de condiciones, para luego complementarlo con los estudios que sustentan el acto final y desde luego con los argumentos de las partes. En este sentido, la versión final del pliego de condiciones dispone en el apartado 1. "Objeto contractual", lo siguiente: "**Este proceso de precalificación tiene por objeto la selección de mínimo 3 y máximo 5 empresas especializadas en brindar servicios de entrega de soluciones tecnológicas, para los sistemas y plataformas tecnológicas de Popular Seguros, las cuales deberán atender las necesidades que Popular Seguros tenga en cuanto al objeto de esta contratación, en aplicación al Artículo 58 LGCP y del Artículo 148 RLGCP inciso b), precalificación para varios concursos**" (resaltado no es parte del original) ("[2. Información de pliego de condiciones]); versión 26/08/2024; "Ingreso del pliego de condiciones"; [F.Documento del Pliego de condiciones];Especificaciones Precalificación fabricas vfinal2.pdf). Asimismo, el inciso 1.9 de dicho apartado dispone: "**Es necesario que se cuente con al menos tres empresas, en caso de que no se logre alcanzar esta cantidad mínima, ya sea porque no se reciban ofertas suficientes o porque las recibidas no cumplan con las condiciones de este procedimiento, Popular Seguros se reserva el derecho de declarar infructuosa la presente licitación**" (resaltado no es parte del original) ("[2. Información de pliego de condiciones]); versión 26/08/2024; "Ingreso del pliego de condiciones"; [F.Documento del Pliego de condiciones];Especificaciones Precalificación fabricas vfinal2.pdf).

De frente a lo transcrito, se debe indicar en primer lugar que como parte del ejercicio motivado que demanda la confección del pliego del concurso, se entiende que la Administración debe haber realizado los análisis necesarios que exige la decisión inicial del procedimiento (artículos 37 de la Ley General de Contratación Pública (en adelante LGCP) y 86 de su Reglamento (en adelante RLGCP), lo que supone la definición del objeto y su viabilidad jurídica, técnica y financiera. Desde luego, la definición del objeto parte de ese ejercicio y se complementa claramente con la discrecionalidad en la definición de la mejor alternativa para atender la necesidad, todo conforme los parámetros requeridos por la normativa vigente (sobre el tema puede verse la resolución R-DCA-616-2016 de las 8:03 del 20 de julio de 2016). Esto implica que la Administración con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés público, a partir de un uso eficiente de los recursos públicos, determine previo al inicio de la contratación el alcance del objeto contractual, la justificación de la procedencia del concurso, la información técnica del objeto y todos aquellos elementos previstos en las normas referidas anteriormente para la culminación exitosa del proceso.

Bajo esta lógica, se aprecia que la Administración requiere empresas precalificadas que cuenten con la capacidad logística y tecnológica necesaria para brindar servicios de mantenimiento, desarrollo de nuevas funcionalidades y soporte de aplicaciones desarrolladas en herramientas y ambientes en premisas y Cloud; todo esto a través de la selección de un mínimo de 3 y un máximo de 5 empresas según lo dispone el pliego ("[2. Información de pliego de condiciones]); versión 26/08/2024; "Ingreso del pliego de condiciones"; [F.Documento del Pliego de condiciones];Especificaciones Precalificación fabricas vfinal2.pdf). En ese sentido, dispone que el fundamento normativo del concurso se refiere a los artículos 58 de la LGCP y 148 del RLGCP, siendo que en dichas normas se establece la naturaleza jurídica de la etapa de precalificación, mediante la cual se puede conceptualizar que la Licitación Mayor con Precalificación se promueve por parte de la Administración para la selección idónea de todos los oferentes (máximo 5 en el presente caso) que podrán presentar en una etapa posterior, su oferta económica para varios procesos de contratación.

Ello es así, por cuanto la intención de la precalificación es distribuir el concurso en 2 etapas claramente diferenciadas, siendo que en la primera etapa se requiere que los oferentes acrediten sus condiciones legales, técnicas o incluso financieras para demostrar que pueden ejecutar el objeto contractual, es decir la potencialidad de cada uno de ellos para resultar un eventual contratista y posterior a ello, en un concurso cerrado con las precalificadas, obtener la selección de la oferta técnica y económica para satisfacer la necesidad a cargo de la Administración. Por ende, la conceptualización de la Licitación mayor con precalificación trata en definitiva de disponer de los requisitos de admisibilidad legal, técnica y financiera mediante la cual los potenciales oferentes participan para lograr pasar a la siguiente fase, siendo esa idoneidad la que debe ser acreditada en esta etapa, por lo cual no cumplir alguno de los requerimientos establecidos amerita la exclusión o no selección para la fase siguiente.

Lo anterior adquiere una mayor relevancia en el caso particular, pues si bien participaron 3 oferentes en el concurso, lo cierto es que es un hecho no controvertido por las partes que la empresa Penta Systems BDG Costa Rica Sociedad Anónima no cumplió con los requisitos técnicos ni financieros mínimos solicitados. Razón por la cual, la Dirección Jurídica Corporativa de la Administración, señaló mediante el oficio DIRJC-1165-2024 del 25 de octubre de 2024, lo siguiente: "(...) *El pliego de condiciones del objeto en consulta fue claro en determinar la necesidad de contar con un mínimo de 3 adjudicatario -puntos 1.1 y 1.9-, de ahí que se infiere, en principio, que si no se lograba la participación y admisibilidad de ese mínimo señalado, la necesidad administrativa no podría llegar a ser satisfecha como ella lo conceptualizó y visualizó en su ejecución, lo que además así lo ratifica al señalar al final del citado 1.9 (...) Con base a lo anterior, se tiene entonces que esa Sociedad debe analizar la conveniencia de frente a sus intereses reales de adjudicar únicamente a 2 empresas precalificadas durante todo el plazo contractual, tomando también en cuenta en esa valoración una eventual discontinuidad de los servicios respecto a la fecha de vencimiento del contrato actual en ejecución, o bien, declarar desierto la licitación y promoverla nuevamente*" ([8. Información relacionada]; DIRJC-1165-2024 Popular Seguros Criterio Licitación Precalificación mínimo de ofertas; DIRJC-1165-2024 Popular Seguros Criterio Licitación Precalificación mínimo de ofertas.pdf).

En este sentido, mediante el oficio PSAF-0932-2024 del 6 de enero de 2025, la Administración señaló: "(...) *Como se logra apreciar en el pliego de condiciones del objeto que se encuentra publicado en el sistema SICOP, la Administración fue clara en determinar la necesidad de contar con un mínimo de 3 adjudicatarios -clausulas 1.1 y 1.9-, de ahí que no se logra alcanzar la admisibilidad de ese mínimo señalado y con este hecho la necesidad administrativa no podría llegar a ser satisfecha como se conceptualizó y visualizó en su ejecución, ya que se contaría únicamente con un 66,67% de los proveedores requeridos, escenario que resulta insuficiente ante la necesidad de un plazo contractual de 4 años en el que pudiese existir una discontinuidad en los servicios requeridos al no contar con un tercer proveedor*" (resaltado no es parte del original) ("Acto Final"; [Archivo adjunto]; PSAF-0932-2024 Declaración Desierto Concurso 2024LY-000001-0028167982 Precalificación.pdf). Dicho análisis se reitera en el documento denominado "INFORME DE RECOMENDACIÓN DE DECLARATORIA DE DESIERTO" ("Acto Final"; [Archivo adjunto]; PSAF-0167-2025 Recomendación Declaratoria Desierto 2024LY-000001-0028167982.pdf) y en el Acta 01-2025 PSCSSA ("Acto Final"; [Archivo adjunto]; Acta N. 01-2025 PSCSSA.pdf), todos incorporados en el expediente digital del concurso.

Ahora bien, en consideración al acto final adoptado en el presente concurso, debe tenerse presente que el artículo 139 del RLGCP establece la facultad de la Administración para declarar desierto un procedimiento de contratación, cuando por motivos de interés público así lo considere conveniente. De ahí que, es posible para la Administración declarar desierto un concurso cuando a pesar de contar con ofertas elegibles, por razones de interés público, no es recomendable culminar el proceso con una adjudicación, debiendo existir desde luego un acto motivado que sustente dicha decisión.

Como puede verse, este tipo de actos requiere una justificación de los motivos de interés público por los cuales no se puede adjudicar el concurso, dado que de continuar, podrían provocar graves lesiones a los intereses institucionales y desde luego a la hacienda pública. Con lo dicho hasta ahora, resulta evidente la potestad de la Administración para poder declarar desierto un concurso si se establecen razones de interés público, de ahí que, para este órgano contralor resulta fundamental determinar si en la especie han existido verdaderas razones de interés público, aspecto que guarda relación con las justificaciones que la Administración ha brindado y desde luego a las pruebas presentadas por la empresa apelante.

Así las cosas, nótese que la Administración detalló desde etapas previas a la fase recursiva las razones por las cuales declaró desierto el procedimiento, en el entendido no sólo que desde el pliego de condiciones reguló dicha facultad de no contarse con el mínimo de empresas precalificadas, sino que alegó un posible riesgo de discontinuidad en los servicios requeridos y una disminución de la competitividad. De esa forma, entiende este órgano contralor, que a la luz de los principios de eficiencia, eficacia y libre competencia, teniendo claro que el objetivo de los procedimientos de contratación de precalificación, es conseguir la mayor participación posible, de tal forma que existan mayores opciones entre las cuales se puedan elegir a los oferentes idóneos, podría resultar contraproducente continuar a una segunda etapa con una cantidad menor de empresas a la establecida originalmente, sin que la apelante haya logrado desvirtuar dichas conclusiones.

De modo tal, cuando se decida recurrir el acto que declara desierto un procedimiento de contratación pública, se debe demostrar **que ese supuesto de interés público tomado como base para dicha declaratoria resulta inexistente y/o improcedente**. En este

sentido, nótese cómo la apelante afirma que el servicio requerido se lograría cumplir con las 2 empresas elegibles por lo que no existe un riesgo para el negocio, siendo dicho argumento una mera premisa sin aportar sustento alguno, ya que en su recurso no entra a desarrollar técnicamente cuáles serían entonces los elementos que acrediten que el modelo escogido por la Administración resulta improcedente en el contexto del mercado y por ende, la concepción de al menos 3 empresas precalificadas no se logra justificar. De ahí que, la falta de prueba le impide hacer una evaluación integral y objetiva del modelo propuesto, pues las premisas y aseveraciones en contra del análisis de la Administración no resultan suficientes para desvirtuar el acto final, ya que lo que requería demostrar para este servicio en particular, es que el objetivo sí se podría ver satisfecho por medio de 2 empresas y de esta forma continuar a la segunda etapa, lo cual no fue efectuado.

En este sentido, se reitera que en el recurso no se explica cuál es la valoración técnica y jurídica que ha realizado la recurrente de frente al objeto contractual y al modelo de negocio preestablecido por la Administración, pues tampoco se aporta prueba respecto al análisis de riesgos o bien, estudios financieros que logren desvirtuar que los riesgos de una discontinuidad sean infundados. Lo anterior resulta importante dimensionarlo, pues el pliego de condiciones refiere en su apartado 3.10, que se podrán contratar servicios para la entrega de soluciones de software considerando todas las etapas propias del ciclo de vida de un aplicativo, pudiendo abarcar tareas y servicios de soporte como: análisis y levantado de requerimientos, diseño de las soluciones de software a implementar o desarrollar, investigaciones y análisis de factibilidad técnica y operativa y consultoría y asesoría sobre temas tecnológicos y de gestión de recursos tecnológicos ("[2. Información de pliego de condiciones]); versión 26/08/2024; "Ingreso del pliego de condiciones"; [F.Documento del Pliego de condiciones];Especificaciones Precalificación fabricas vfinal2.pdf). Asimismo, se podrán solicitar servicios de arquitectos e implementadores que sean capaces de analizar y diseñar la arquitectura estableciendo un punto de partida (arquitectura actual), definir una visión (visión de la arquitectura objetivo) e implementar la visión incluyendo todos los aspectos requeridos en el proceso de gestión para la construcción y liberación de soluciones tecnológicas ("[2. Información de pliego de condiciones]); versión 26/08/2024; "Ingreso del pliego de condiciones"; [F.Documento del Pliego de condiciones];Especificaciones Precalificación fabricas vfinal2.pdf).

Por ello, no bastaba con alegar aspectos generales subjetivos que de todos modos no han sido acreditados en su recurso, al contrario debía la apelante vincular por ejemplo cada una de las tareas señaladas anteriormente y acreditar las razones que permitan concluir que el interés público se vería beneficiado con las 2 empresas elegibles; acreditando que dicho alcance se ve satisfecho en términos funcionales y operativos con 2 empresas y no con el mínimo establecido por la Administración. Por ello, debe insistirse en que la carga de la prueba que recae en la recurrente (artículo 88 LGCP), le obliga a no realizar afirmaciones sin sustento, por lo que no basta con sostener que el fin público se satisface con 2 empresas elegibles, sin que tampoco resulte suficiente valerse para ello de la supuesta falta de motivación por parte de la Administración, al momento de justificar por qué se tiene como dictado el acto final.

Todo esto resulta importante, pues se reitera que la carga de la prueba le corresponde a la apelante, quien en conocimiento de las especificaciones técnicas y desde luego del mercado en que participa, puede llevar a la convicción de que el alcance del objeto sí puede llegar a cumplirse indistintamente de la cantidad de empresas precalificadas. No obstante, nada de esto ha sido acreditado por parte de la apelante -más allá de una simple manifestación- por lo que este órgano contralor no puede dar por válido el argumento, debiendo incluso resaltarse que cada concurso cuenta con sus propias particularidades, respecto a su finalidad y desde luego alcance, todo lo cual tuvo que haberse analizado por la recurrente al momento de presentar su recurso de apelación. Así las cosas, estima este órgano contralor que apelante no ha desvirtuado ni presentado argumentos idóneos en contra de los documentos elaborados por la Administración, ni tampoco se ha demostrado de cara a la satisfacción del interés público que se persigue con el presente concurso, que los servicios de entrega de soluciones tecnológicas, para los sistemas y plataformas tecnológicas de Popular Seguros, pueda brindarse por medio de un número distinto de precalificados al establecido en el pliego, por lo que se impone declarar **sin lugar** el recurso de apelación y por ende, se **confirma** el acto final.

5. Aprobaciones

Encargado	FERNANDO MADRIGAL MORERA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	21/05/2025 09:05	Vigencia certificado	17/05/2024 15:22 - 16/05/2028 15:22
DN Certificado	CN=FERNANDO MADRIGAL MORERA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=FERNANDO, SURNAME=MADRIGAL MORERA, SERIALNUMBER=CPF-02-0652-0911		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	21/05/2025 11:18	Vigencia certificado	21/05/2024 15:18 - 20/05/2028 15:18
DN Certificado	CN=ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ELARD GONZALO, SURNAME=ORTEGA PEREZ, SERIALNUMBER=CPF-01-0931-0970		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	21/05/2025 11:44	Vigencia certificado	16/11/2023 15:59 - 15/11/2027 15:59
DN Certificado	CN=ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ALFREDO, SURNAME=AGUILAR ARGUEDAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1249-0197		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	26/05/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00857-2025	Fecha notificación	21/05/2025 12:54