

San José, 19 de mayo del 2016  
**N° 03638-SUTEL- DGC-2016**  
(Al contestar refiérase a este número)

Señor  
Juan Carlos Saenz Chaves  
Área de Proveeduría  
Dirección General de Operaciones

**Resolución de Recurso de Oposición al Cartel de la Licitación Abreviada 2016LA-000006-SUTEL “Contratación de servicios profesionales para la recolección de información para la estimación de indicadores de calidad móvil”**

Estimado señor:

En atención al oficio de la empresa GEOS Telecom, del 19 de mayo de 2016, mediante el cual dicha empresa remitió un recurso de objeción al cartel de la licitación abreviada 2016LA-000006-SUTEL, tramitada por parte de esta Superintendencia para la “Contratación de servicios profesionales para la recolección de información para la estimación de indicadores de calidad móvil”, atentamente manifestamos lo siguiente:

En su nota la empresa Geos Telecom interpuso recurso de objeción en contra de los requerimientos establecidos en los numerales 20 y 23.2 del cartel de la licitación por considerarlos que vulneran los principios de intangibilidad patrimonial, equilibrio financiero, eficiencia, igualdad y libre competencia, por cuanto manifiestan en lo que interesa lo siguiente:

**1. En relación con el numeral 20 del pliego**

*“El cartel en su redacción de este numeral #20 ya modificado, requiere una acción por parte del oferente que no es posible realizar y como oferentes nos encontramos en estado de indefensión, pues, de acuerdo a la redacción del cartel “Los oferentes que no presenten esta información serán excluidos del proceso de selección”.*

*La acción que se requiere no es posible realizarla, ya que el cronograma desagregado debe de incluir “ los poblados asignados”.*

*Como posible oferente, SUTEL no nos ha asignado (ni puede asignarnos como oferentes) los poblados a medir...*

*... Partimos de la premisa que la frase de “poblados asignados” es un error grosero y que debemos de presentar un cronograma por la totalidad de los distritos incluidos en la tabla #2.*

*Ahora bien, partiendo de la anterior premisa se requiere un ejercicio por parte del oferente ya que debemos de considerar en contexto la modificación del #23.2 (desarrollada más adelante), por medio de la cual cada oferente debe cotizar de manera individual cada distrito.*

*Este ejercicio requiere hacer un cronograma de acuerdo a la oferta individual por cada uno de los 186 distritos para así luego obtener un cronograma total para la oferta global por todo el proyecto. (NOTA: A cada uno de esos 186 cronogramas se puede adicionar el uso de tiempo y recursos requeridos para la cotización obligatoria de los servicios de calidad de voz, a fin de no hacer otros 186 cronogramas adicionales a los 186 ya por sí abundantes).*

19 de mayo de 2016  
N° 03638-SUTEL-DGC-2016



Consideramos que requerir un cronograma que de manera total incluya 186 cronogramas, atenta contra la razonabilidad y utilidad de la información de la cotización como base de valoración que debe ser consistente con el objeto mismo de la presente contratación.

A fin de poder comparar cronogramas y ofertas, SUTEL requeriría que cada uno de los oferentes presentemos los tiempos y recursos requeridos, así como los costos reales, razonables y veraces, por lo que se debe de especificar el costo fijo, ejecutorio, de medición, posproceso y tabulación de todo el proyecto en cada uno de los 186 cronogramas correspondiente a cada cotización independiente de cada distrito.

De acuerdo al requisito de cotización del #23.2, la correspondiente y proporcional estructura del cronograma debe contener el desglose de tiempo y asignación de recursos de cada uno de los 186 distritos de manera independiente, que incluya los diferentes componentes tales como el desplazamiento desde y hacia nuestras oficinas hasta cada uno de los distritos de manera independiente, el tiempo y recursos utilizados para los servicios de recolección (#1), servicios de procesamiento (#2) y servicios de tabulación (#3), así como las reuniones requeridas.

Esos 186 cronogramas deben de tener como finalidad que Administración pueda verificar que cada oferta considere todos aquellos requisitos de tiempo y asignación de recursos de cada uno de los 186 distritos requeridos o que sean necesarios para verificar las condiciones de valoración que permitan hacer comparables las ofertas que se llegaran a presentar en este concurso..."

### En relación con el numeral 23.2

Consideramos no hay proporcionalidad y razonabilidad de acuerdo a la redacción del #23.2 **modificado** al requerir el desglosar el costo del proyecto por cada distrito por evaluar, sin considerar que este proyecto además incluye como componente de costo elevado cercano a los US\$100mil (como demostramos abajo) por el costo fijo de los equipos y software instalados en las oficinas para procesamiento y tabulación de la información así como el costo variable de los equipos que se requieren para el procesamiento y tabulación de la información. Este método de valoración del costo por cada distrito de acuerdo no está de acorde con respecto principios de eficiencia y eficacia que debe regir a la Administración

De acuerdo a la redacción del #23.2 y #20, se requiere cotizar 186 distritos de manera individual que deben de incluir el costo fijo de todo el proyecto en cada una de esas 186 cotizaciones individuales más los costos variables del servicio dividido en TRES subservicios a realizar, que son el proceso de recolección (#1), procesamiento (#2) y tabulación (#3), lo que da como resultado como probamos más abajo) que precio final de este proyecto excede en más de 75 veces la asignación presupuestaria de este proyecto.

Con base al hecho anterior más la actual redacción de este requerimiento modificado, encontramos que el cartel como un todo viola la SECCIÓN SEXTA de Contrato de Servicios del Artículo 163 del RLCA sobre Contrato de Servicios, que indica en lo que nos interesa que "(...).Las cotizaciones se harán sobre la base de precios unitarios formulados con fundamento en una proyección de los costos y eventuales demandas del servicio (...)". Es claro que la Administración no ha hecho el ejercicio financiero del costo de lo requerido en el cartel. Las cotizaciones incluidas en el expediente tienen como base una cotización total de todos los sitios y en dicha cotización requerida como estudio de mercado no solicitó a los posibles oferentes el cotizar por distrito de manera independiente como lo exige el cartel. Este es el ejemplo clásico de la falacia de composición que se puede explicar que comprar de manera independiente todas las partes de un vehículo y ensamblarlas es mucho más caro que comprar ese mismo vehículo.

Existen factores de optimización de costos que NO han sido incluidos en la presente contratación por medio de los cuales se pudo haber hecho una proyección real de los costos. Esa falta de proyección de costos del proyecto también atenta contra los principios de eficiencia, eficacia, economía se deben de observar antes y durante la **evaluación de la ejecución presupuestaria** según la Ley y el Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 32988

19 de mayo de 2016  
N° 03638-SUTEL-DGC-2016



*Debido a que el oferente, de acuerdo a la modificación del #23.2, requiere cotizar de manera individual cada uno de los 186 distritos y luego exigir mediante la modificación del #20 a que se presente un cronograma sustentado en una oferta por la totalidad de los distritos incluidos y de no hacerlo serán descalificadas las ofertas que así no lo hagan, consideremos que existe una posibilidad que la deberá dirimir la Administración, que el presente procedimiento se encuentra en presencia de un vicio causante de nulidad absoluta.*

*De todas formas, bajo el caso de que el cartel modificado no contiene ni vicios ni violaciones que pongan en peligro la legalidad de esta contratación, se requiere un ejercicio por parte del oferente que debe hacer una oferta individual por distrito para así luego obtener una oferta global por todo el proyecto..."*

## **2. Nuestro Análisis**

### **2.1 En relación con el numeral 20 del cartel.**

Una vez analizados los argumentos de hecho y derecho interpuestos por parte de la firma Geos Telecom, debemos indicar que estos parten de una errada lectura del cartel de la presente licitación, especialmente en cuanto a los objetivos y fines previstos por parte de la Administración de cara a fiscalizar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo de Red, de acuerdo con los contratos de concesión C-001-2011-MINAET y N° C-002-2011-MINAET.

Al respecto es preciso recordar que la Administración en virtud de conocer ampliamente sus necesidades, posee potestades discrecionales a la hora de definir las cláusulas cartelarias, siendo que para el presente proyecto se ha establecido que la mejor modalidad para la recolección de información para la determinación del cumplimiento por parte de los operadores Claro y Telefónica del Plan Nacional de Desarrollo de Red es la cotización de la recolección de datos de los indicadores de calidad a nivel de distritos.

Adicionalmente se da una lectura sesgada de la cláusula 20 del cartel en relación con el cronograma a ser presentado por el oferente, y especialmente pretender separarla del objeto de la licitación, esto por cuanto bajo el principio de literalidad del articulado se extrae con suma claridad que el requerimiento de la Administración es que el oferente presente UN SOLO cronograma en el cual se detalle la programación de las mediciones de todos los distritos objeto de la presente licitación.

Es preciso recordar que la cotización de la medición de los distritos se debe de realizar de manera íntegra, es decir incorporando todos los distritos por medir, y es potestad discrecional de la Administración el adjudicar total o parcialmente el objeto de la licitación, con la unidad mínima de selección por distribución política distrital.

De lo anterior no se comparte ni se entiende la interpretación dada por el objetante en el sentido de que deba de presentar y realizar 186 cronogramas, uno por distrito, cuando es claro según las condiciones del cartel que únicamente deberá presentar un solo cronograma contemplado el objeto integral de la licitación.

En ese sentido nuestro cartel se ajusta plenamente a la cita jurisprudencial emitida por el recurrente en el sentido de manifestar: "...es en el cartel donde se plasman por parte de la Administración los requisitos que consideró necesarios para satisfacer la necesidad,

por lo tanto los mismos una vez consolidados en el pliego de condiciones resultan de acatamiento obligatorio para los oferentes...”, siendo que para el caso concreto el mecanismo de presentación de un solo cronograma se constituye en requisito de acatamiento obligatorio para los oferentes.

Así las cosas, debe de rechazarse el recurso incoado en este extremo.

## **2.2 En relación con el numeral 23.2 del cartel.**

En cuanto a este punto de nuevo estamos en presencia de una interpretación errónea de la cláusula, esto por cuanto el desglose de los precios por distrito lo que permite es que la Administración pueda tener una mayor claridad de los costos unitarios de los sectores en el supuesto de que al amparo de esta norma se llegase a realizar una adjudicación parcial de la licitación, esto por cuanto resulta necesario recordar que para el estudio y comparación de ofertas este se realizará para aquellas que realicen una cotización del objeto completo de la licitación, debiendo necesariamente desglosar su oferta por cada uno de los distritos.

Lo anterior no debe de interpretarse como erróneamente lo manifiesta el objetante en el sentido de que para la presentación de ofertas económicas debe de presentar una cotización de forma separada de 186 locaciones diferentes independientes entre ellas, lo cual a todas luces deviene en una incorrecta interpretación del cartel que genera la distorsión económica que tanto se alega en el recurso.

Otro aspecto a considerar en el recurso que resulta evidentemente improcedente y desapegado a la lógica y la ciencia, es el hecho de que se pretenda equiparar y peor aún comparar los costos y el objeto de la presente licitación abreviada que es la *Contratación de servicios profesionales para la recolección de información para la estimación de indicadores de calidad móvil*, con la Licitación Pública Internacional 2014LI-000002-SUTEL, correspondiente a un arrendamiento operativo por cinco años de un equipo para la medición de indicadores de calidad del servicio de telefonía móvil de voz y datos, por cuanto es claro que la Administración en la licitación objeto del presente recurso, no está arrendando ningún equipo sino simplemente realizando la contratación de un servicio.

Por lo que le corresponde a los potenciales oferentes, si no poseen los equipos de recolección de datos, asumir los riesgos inherentes a la contratación, siendo absolutamente improcedente cualquier pretensión que sea la Administración la que le cancele los costos en los que incurra el oferente por concepto de arrendamiento o compra de los equipos para efectuar las mediciones.

Así las cosas, resultan abiertamente improcedentes las estimaciones económicas presentadas por el recurrente en relación con los costos del proyecto, ya que como se ha desarrollado a lo largo de este proceso el objeto de la licitación debe de ser cotizado para cubrir de forma completa el objeto de la licitación.

Por lo tanto se debe de rechazar el recurso presentado en este extremo.

### 2.3 Otras consideraciones

En aras de evitar la continuación de lecturas incorrectas que se ha dado por parte de algunos potenciales oferentes y de cara a mejorar la interpretación del cartel y la participación de mayores oferentes, se procede de manera oficiosa a realizar la siguiente modificación y aclaración del cartel en las cláusulas para que se lean de la siguiente manera y carezcan de interés las observaciones realizadas por el objetante en relación con la cotización del objeto de la licitación y la aplicación del sistema de clausula penal y multa.

(...)

19.4.5 Archivos de registro de medición de **distritos**.

### 20. CRONOGRAMA DE TRABAJO

Los oferentes deberán presentar un cronograma desagregado que detalle la programación de las pruebas de campo a realizar, donde se incluyan todos los **distritos por evaluar**. Adicionalmente, se debe incluir el tiempo de recopilación de datos y construcción de las respectivas tablas. El cronograma debe estar estructurado para poder ser completado en 100 días naturales, tomando en cuenta la entrega de la totalidad de los productos esperados de la contratación. Asimismo en ese periodo se debe realizar la entrega completa de la información que contemple todas las correcciones y solicitudes de modificación por parte de la SUTEL. El cronograma aportado deberá cumplir al menos con el detalle de los apartados 16.10 y 16.11 del presente cartel. Los oferentes deberán demostrar en su cronograma que cada una de las cuatro líneas (regiones de evaluación) que incorpora este cartel, serán evaluadas dentro del plazo establecido, preferiblemente mediante una ejecución paralela. **Los oferentes que no presenten esta información serán excluidos del proceso de selección.**

23.4 Se procederá a realizar la calificación de cada oferta bajo el siguiente parámetro:

CONCEPTO		Peso asignado
Evaluación económica		100%
i. Precio	100%	
<b>TOTAL</b>		<b>100%</b>

a) **Precio (100 puntos):**

a.1 Precio, 100 puntos:

La oferta que cumpla con todas las especificaciones técnicas y generales solicitadas en este ítem y que cotice **el menor precio por el total de distritos por evaluar**, obtendrá el mayor puntaje. En caso de recibir ofertas en distintas monedas se convertirán a colones para la comparación respectiva, utilizando el tipo de cambio para la venta del Banco Central, vigente para el día de apertura de ofertas. Las demás ofertas se valorarán aplicando la siguiente fórmula:

19 de mayo de 2016  
N° 03638-SUTEL-DGC-2016



$$P = (Pb/Pe) \times 100$$

**Dónde:**

**P** = Puntaje obtenido por la oferta en estudio

**Pb** = Precio de la oferta más bajo

**Pe** = Precio de la oferta en estudio

Para la evaluación de este punto, los oferentes deberán presentar su oferta económica debidamente **detallada y desglosada por el total de distritos por evaluar, así como el costo por distrito**. De no presentarse esta información, el oferente en cuestión no obtendrá calificación alguna por este punto.

(...)"

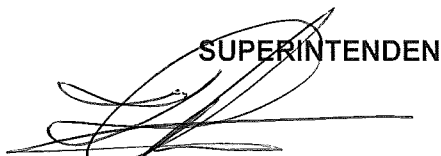
### 3. Conclusión

De conformidad con lo indicado en el presente oficio, se le solicita a la proveeduría de la SUTEL, rechazar el recurso de objeción incoado por parte de Geos Tecnologías en contra del cartel de la Licitación Abreviada 2016LA-000006-SUTEL, y publicar las modificaciones y aclaraciones contenidas en el presente documento.

Finalmente considerando que las aclaraciones y modificaciones contenidas en el presente documento no contienen obligaciones adicionales para los oferentes, sino que por el contrario permiten que puedan presentar con una mayor claridad sus ofertas en el presente concurso, no se considera procedente conceder prórroga alguna a la presentación de las ofertas del presente concurso.

Atentamente,

**SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES**

  
Harold Chaves Rodriguez  
Asesor Legal

  
Natalia Salazar Obando  
Administradora del Proyecto



  
Glenn Fallas Fallas  
Director General de Calidad

hcr, nso  
C: FOR-SUTEL-DGO-PRO-LA-000006-00863-2016