

R-DJ-099-2010

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. División Jurídica San José, a las once horas del dieciséis de marzo del dos mil diez.-----

Recurso de objeción interpuesto por **Arrendadora Comercial R y H S. A** en contra del cartel, de la **Licitación Pública N°2010LN-000001-01**, promovida por el **Instituto Nacional de Estadística y Censos** para la contratación de servicios para la preparación y el procesamiento del Censo 2011.-----

I.-POR CUANTO: La empresa **Arrendadora Comercial R y H S. A** interpuso recurso de objeción en contra del cartel de la **Licitación Pública N°2010LN-000001-01**, para la contratación de servicios para la preparación y el procesamiento del Censo 2011.-----

II. POR CUANTO: Mediante auto de las ocho horas con quince minutos del ocho de marzo del dos mil diez, se concedió audiencia especial a la Administración con el objeto de que se refiriera por escrito a los argumentos de la objetante y remitiera una copia fiel del cartel. -----

III. POR CUANTO: La Administración respondió la audiencia según consta en oficio INEC-PROV-0313-2010 de el diez de marzo de dos mil diez.-----

IV.-SOBRE EL FONDO: El recurso de objeción ha sido dispuesto en nuestro ordenamiento como el remedio para remover obstáculos injustificados o arbitrarios a la libertad de participación, en aras de respetar los principios de libre concurrencia e igualdad de trato, pero su interposición demanda que el inconforme señale en forma expresa y razonada en qué consiste el desajuste de la norma impugnada con el ordenamiento jurídico. En el caso del recurso interpuesto se dijo: **1) Sobre la cláusula 3. Evaluación de la experiencia (50 puntos).** El objetante: Manifiesta que la cláusula 3.2 del cartel en la página 7 requiere que se cuente con el software para el reconocimiento óptico de marcas, caracteres e imágenes y que lo haya utilizado en el procesamiento de datos censales de al menos un Proyecto de Censo Nacional de Población y Vivienda en Latinoamérica. Señala que a la hora de evaluar se pide experiencia adicional solo en censos, sin que exista justificación técnica para tal limitación, pues las exigencias de software no son solo para censos, experimentales y precensos, sino para una variedad de aplicaciones que son superiores en volúmenes y grado de dificultad al formulario presentado en la licitación. Es un hecho probado que los software de reconocimiento de ICR/OMR/OCR, no son exclusivos del ámbito de los censos, sino que fueron creados inicialmente para educación y después utilizados en otras aplicaciones. Solicita que dicho apartado quede abierto a cualquier aplicación del software de reconocimiento con volúmenes importantes y sea valorado con años de experiencia en volúmenes importantes. La Administración: No sacepta la objeción en este punto. Manifiesta que la justificación técnica para exigir la experiencia requerida en proyectos de Censos es porque se debe garantizar el éxito de cada uno de los procesos, por medio de la

2

experiencia concreta y satisfactoria de los oferentes, ya que esto es lo único que brinda garantías básicas de que el oferente, su software y sus técnicos están capacitados para llevar a cabo lo solicitado en el objeto contractual del cartel. Este apartado no puede quedar abierto a cualquier aplicación del software de reconocimiento con volúmenes importantes y que sea valorado con años de experiencia. Agrega que tales tecnologías han sido usadas en la ronda de los censos nacionales de población y Vivienda de 1990 y 2000 a nivel latinoamericano, por lo que es probable que exista experiencia. **Criterio para resolver:** No se acepta la objeción en este punto. En primer término debemos manifestar que el objetante no alega y menos demuestra que la cláusula en mención le impida su participación en el concurso. Por otra parte, lo alegado en este punto de la objeción es propiamente en relación con la obtención de puntaje en la tabla de calificación y específicamente en la experiencia. Al respecto, debemos señalar que este órgano contralor ha señalado que los tópicos de calificación y la forma en que se conciba queda librada al poder discrecional de la Administración. Así en la resolución RC-385-2000 de las 11:00 horas del veinte de setiembre del dos mil, se dijo: *“Bajo esta perspectiva, también se ha considerado que resulta enteramente discrecional para la Administración interesada, como regla de principio, de conformidad con las características del requerimiento que se pretenda, definir o establecer cuáles son los factores que se tomarán en cuenta para la comparación de ofertas, entre otros, el precio, plazo de entrega, experiencia, garantías, etc. En este sentido también resulta enteramente discrecional para la entidad interesada el establecer las reglas bajo las cuales se determinará la calificación de cada uno de los parámetros que conforman el sistema de calificación”*. Por lo antes mencionado, se concluye que no queda demostrado que la cláusula impugnada impida la participación del objetante y, por otra parte no se demuestra que el sistema de evaluación resulte desproporcionado, de modo que se impone declarar sin lugar el recurso en este extremo. **2) Se impugnan los incisos 2 y 3 del punto 3, página 38 del cartel:** La objetante: Indica que las cláusulas 2 y 3 son limitativas y solicita que se abra el requisito ya que los censos en Latinoamérica tienen una periodicidad de 5 a 10 años de aplicación, en cambio a nivel mundial o de continente americano fomenta una mayor participación de oferentes; ya que fuera del idioma no hay ninguna diferencia. Agrega que para ambos, el software de reconocimiento y de codificación los diccionarios se pueden trabajar en varios idiomas y la experiencia de los responsables no existe diferencia en adquirir experiencia en un censo en Latinoamérica y cualquier país del mundo. La Administración: No acepta la objeción en este punto. Señala que no es procedente dejar abierto este punto, ya que codificación es altamente especializada, depende mucho del idioma y del conocimiento del contexto de las variables

3

abiertas. La codificación no se basa únicamente en “diccionarios” si no que se requiere un conocimiento de la estructura de las frases de lingüística aplicando algoritmos dependientes del idioma Español, el cual es el idioma oficial de Costa Rica. Además la codificación representa la traducción de texto y de un contexto hacia clasificaciones semánticas, lo cual requiere que se tenga conocimiento de las características sociales, culturales, económicas y demográficas de los países latinoamericanos, ya que representan similitudes de acuerdo a su evolución histórica, desarrollo económico, político y social. Los censos de población y vivienda presentan particularidades debido a la estrategia de recolección de información, en donde se ven involucrados muchos entrevistadores, con información confidencial en su lugar de residencia y en un período muy corto. El procesamiento debe enfocarse a datos precisos, en el menor tiempo posible, lo cual se puede garantizar con la utilización del software de reconocimiento de marcas, caracteres e imágenes, integrado con el software de codificación automática y asistida, en casos específicos de Censos Nacionales de Población y Vivienda en Latinoamérica y/o Censos Experimentales o Precensos de Población y Vivienda en Latinoamérica. **Criterio para resolver:** No se acepta la objeción en este punto. El objetante impugna nuevamente aspectos de la tabla de evaluación, por lo que debe reiterarse que los parámetros de calificación quedan librados a la discrecionalidad de la Administración. Además no demuestra el recurrente que lo solicitado impida su participación, aunado al hecho de que tampoco se realiza el desarrollo argumentativo que exige el numeral 170 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) que en lo que interesa, dice: *“El recurso deberá presentarse con la prueba que se estime conveniente y debidamente fundamentado a fin de demostrar que el bien o el servicio que ofrece el recurrente puede satisfacer las necesidades de la Administración. Además, deberá indicar las infracciones precisas que le imputa al cartel con señalamiento de las violaciones de los principios fundamentales de la contratación administrativa, a las reglas de procedimiento o en general el quebranto de disposiciones expresas del ordenamiento que regula la materia.”* Al respecto, y tanto en relación con el punto que se analiza y resultando aplicable también para el punto anterior, resulta oportuno citar lo indicado en la resolución R-DJ-325-2009 de las 10:00 horas del once de diciembre del dos mil nueve, donde entre otras cosas, se consignó *“... este Despacho ha reiterado que no es posible que se pretenda modificar las condiciones cartelarias con el único fin de que estas se ajusten a las características de los bienes ofrecidos por potenciales oferentes. Tal situación cercenaría la discrecionalidad en función del mejor cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos institucionales, procurando la satisfacción del interés general a partir del uso eficiente de los recursos públicos*

4

(principios de eficacia y eficiencia). Sin embargo, la discrecionalidad administrativa se encuentra limitada por las reglas unívocas de la ciencia y de la técnica, y por los principios elementales de la justicia, lógica o conveniencia...” De conformidad con lo que viene dicho y valorada la defensa que hace la Administración de sostener las cláusulas impugnadas, para obtener el fin buscado, este Despacho rechaza el recurso interpuesto. **Comentario oficioso:** El artículo 51 del RLCA dispone: “*El cartel, constituye el reglamento específico de la contratación que se promueve y se entienden incorporadas a su clausulado todas las normas jurídicas y principios constitucionales aplicables al respectivo procedimiento./Deberá constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar.*” Por su parte, el artículo 55 del mismo cuerpo normativo dispone que: “*En el cartel se establecerá un sistema de evaluación, el cual deberá contemplar los factores ponderables, el grado de importancia de cada uno de ellos, así como el método para valorar y comparar las ofertas en relación con cada factor./La Administración, podrá incluir otros factores de calificación distintos al precio, en el tanto impliquen una ventaja comparativa para la selección de la oferta más conveniente. No podrán ser ponderados como factores de evaluación los requisitos mínimos legales, técnicos o financieros, que resulten indispensables para la contratación.*” De este modo, el cartel debe ser un instrumento claro, donde debe evitarse al máximo cualquier tipo de interpretaciones y, tratándose del sistema de evaluación, se deben indicar los medios a través de los cuales la entidad licitante verificará los aspectos que le interesa calificar. Y es sobre este último punto muy especialmente que se le insta a esa Administración a que verifique si el cartel contiene el modo en que se realizarán las constataciones de aspectos de evaluación, e incluso, de admisibilidad, a fin de que todos los oferentes estén en un plano de igualdad y conozcan de antemano la forma en que se admitirán o valorarán sus propuestas. En igual sentido, es importante que se tenga claro de frente a qué se darán o no los puntos del sistema de evaluación. A manera de ejemplo, en lo referente a “Metodología a utilizar para la ejecución de los servicios incluyendo organigrama y cronograma de trabajo”, debe tener claro la entidad licitante de frente a qué otorgaría los 6 puntos relacionados con el “Plan de contingencia, Controles de Calidad y Valores Agregados para la ejecución de todos los servicios” ¿Se otorgan los puntos con la sola presentación de un plan de contingencia? ¿Este plan debe tener algún contenido mínimo? ¿Debe presentarse o acreditarse de alguna forma determinada que interese a la Administración? Finalmente, en punto a la experiencia, conviene tener presente lo dispuesto en el artículo 56 del RLCA que dice: “*Cuando la Administración, solicite acreditar la experiencia, se aceptará en el tanto ésta haya sido positiva,*

5

entendida ésta, como los bienes, obras o servicios recibidos a entera satisfacción, debiendo indicar el cartel la forma de acreditarla en forma idónea. Igual regla se seguirá cuando se trate de experiencia obtenida en el extranjero.-----

POR TANTO:

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en lo que disponen los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política 81, 82 y 83 de la Ley de Contratación Administrativa, 170 y siguientes Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, **SE RESUELVE: DECLARAR SIN LUGAR** el recurso de objeción interpuesto por **Arrendadora Comercial R y H S. A.** en contra del cartel, de la **Licitación Pública N°2010LN-000001-01**, promovida por el **Instituto Nacional de Estadística y Censos** para la contratación de servicios para la preparación y el procesamiento del Censo 2011.-----

NOTIFIQUESE.-----

Licda. Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

Licda. Berta María Chaves Abarca
Fiscalizadora

BMC/mgs
NN: 2531 (DJ-1020-2010)
NI: 4660,5015.
G: 2010000714-1.