

## R-DCA-942-2016

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. División de Contratación Administrativa.**

San José, a las trece horas ocho minutos del veintidós de noviembre de dos mil dieciséis.. -----

**Recurso de objeción** interpuesto por la empresa **NETWORK COMMUNICATIONS S.A. "NETCOM"**, en contra del cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA 2016LN-000001-0006100001**, promovida por el **PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA** para la *"Adquisición de Servicios de Recepción y Atención Profesional a través de Líneas Telefónicas: Enlace de Llamadas por el Sistema 9-1-1, Línea Gratuita 1147 para Niños, Niñas y Adolescentes, Línea Gratuita 800-226-2626 para Adolescentes Madres"*. -----

### RESULTANDO

- I. Que la empresa Network Communications S.A. "NETCOM" presentó en fecha ocho de noviembre de dieciséis su recurso de objeción. -----
- II. Que mediante auto de las nueve horas del diez de noviembre de dos mil dieciséis se otorgó audiencia especial a la Administración licitante. Dicha audiencia fue atendida mediante oficio número P.E.-1884-2016 del quince de noviembre de dieciséis. -----
- III. En el procedimiento se han observados la disposiciones legales respectivas. -----

### CONSIDERANDO

**I. Sobre el fondo.** Presenta la objetante los siguientes argumentos en contra del cartel de la contratación: **A) Sobre la participación en forma consorcial.** Indica la objetante que el cartel de la licitación, Sección III en el Título VII "Ofertas en consorcio o conjuntas", en sus puntos 7.1.2.), y 7.1.8.) se establecen características con las que debe contar un potencial oferente pero que a todas luces restringe o limita la participación de oferentes bajo la figura de consorcio. Argumenta que la práctica y el objetivo de la figura consorcial es la de presentar a la Administración una opción para cumplir el objeto contractual, aprovechando las fortalezas de dos o más empresas. Sin embargo, discute que en este proceso licitatorio la Administración en la cláusula 7.1.2. establece un impedimento a participar con esta figura, pues establece que los componentes del servicio no podrán ser analizados en forma individual ni fraccionada. Es así como indica que llaman la atención de este ente contralor respecto a la forma arbitraria en la que la Administración plantea limitar la posibilidad de crear un consorcio, bajo la condición que una de las empresas cuente con la totalidad de la experiencia, al indicar: *"... en el caso de ofertas en consorcio, al menos una de las partes deberá demostrar contar con esta experiencia de forma integral y total para que pueda ser considerada conforme al requisito de admisibilidad,*

*de ninguna forma puede segmentarse dicha experiencia*". Cuestiona la posibilidad de la figura, si ya una empresa está obligada a cumplir con la experiencia y condiciones técnicas solicitadas por la Administración. Solicita que este punto sea modificado permitiendo la participación en forma consorcial, en caso de ser necesario, para reunir o completar los requisitos solicitados, tal como lo establece el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, y que se elimine lo establecido en el punto 7.1.8. Por su parte, **la Administración** indica que en términos técnico-atencionales la experiencia requerida por el PANI como requisito de admisibilidad responde a un servicio integral por lo que no se puede entender ni analizar por componentes ni de forma fraccionada. Agrega, que lo solicitado y requerido por la institución como requisito de admisibilidad lo conforman la experiencia en la atención profesional de un medio, en este caso la vía telefónica, y una serie de servicios profesionales atencionales ejecutados a través de ese medio, en este caso servicios de contención emocional, orientación, apoyo, información y recepción de denuncias. Asimismo, expone que el componente atencional está necesariamente vinculado al medio de atención planteado y al personal especializado que lo atiende, por lo tanto a que se cuente con la experiencia de prestar el servicio profesional requerido a través de ese medio. En este sentido, afirma que pretende el objetante imponer las condiciones y características de la experiencia requerida, pretendiendo que la forma planteada en el cartel desnaturaliza y restringe la figura del consorcio. En cuanto al hecho de que se esté desnaturalizando la figura del consorcio, desde lo técnico se tiene claro que hay un tipo de experiencia que es esencial para este tipo de trabajo y no se logra juntando experiencias distintas y, definitivamente, es un elemento esencial de esta contratación, se tiene o no se tiene, sea sumando años dentro de una relación consorcial o porque se tiene completa. **Criterio de la División.** En este punto del recurso de apelación, discute la recurrente que con la disposición cartelaria, cláusula 7.1.2, se establece un impedimento para participar con figura del consorcio, bajo la condición de que una de las empresas cuente con la totalidad de la experiencia. Al respecto, estima esta Contraloría General que no lleva razón la objetante con la argumentación presentada en su recurso, en el tanto el numeral 72 último párrafo del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa regula la posibilidad de que la Administración sea la que defina las condiciones bajo las cuales se evaluará a los oferentes que participan mediante la figura del consorcio. Lo anterior es así, en razón de que dicha disposición reglamentaria indica que: "[...] se podrán exigir en el cartel, las condiciones de capacidad y solvencia técnica y financiera para cada uno de los miembros del consorcio, sin perjuicio de que para cumplir ciertos requisitos se

*admite la sumatoria de elementos. Para esto deberá indicar con toda precisión cuáles requisitos deben ser cumplidos por todos los integrantes y cuáles por el consorcio.*", con lo cual queda claro que la Administración cuando permite en un cartel la participación de consorcios tiene la posibilidad de definir aspectos de obligado cumplimiento por los oferentes que utilicen esa figura en un concurso. Por lo cual, determina este órgano contralor que disponer requisitos o definir aspectos de cómo evaluar estas figuras no resulta contrario al ordenamiento jurídico, pues ciertamente la naturaleza del consorcio es solventar debilidades y mejorar fortalezas para el cumplimiento del cartel; pero esto no limita a la Administración para definir reglas para la utilización de esta figura en un determinado procedimiento de contratación. Con base en las razones antes expuestas la Administración se encuentra facultada para establecer esta condición en el presente procedimiento de contratación respecto a la utilización de la figura consorcial. Asimismo, se debe indicar que se echa de menos la argumentación de la empresa apelante, mediante la que rebata por qué resulta innecesaria la ponderación de fondo que hace respecto del requisito, ni por qué resulta intrascendente para efectos del concurso. Al respecto, no se desarrolla como el requisito que se exige al menos para un miembro del consorcio cuente con la totalidad de la experiencia resulte innecesario o que resulte equivalente si varios miembros la cumplen parcialmente y deba sumarse para alcanzarla. Por el contrario, que el único argumento que presenta la objetante es el relacionado con la limitación a participar que a su criterio se le ocasiona con la disposición cartelaria. Adicionalmente, resulta importante en el contexto de este alegato señalar que tampoco cumple la objetante con lo exigido en el artículo 170 párrafo cuarto del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, al no demostrar que con las condiciones de experiencia que tiene para ofrecer cumpliría la Administración con el cometido de este concurso, es decir que con la experiencia que le podría brindar al PANI éste entregaría un servicio integral a través de las líneas telefónicas 9-1-1, 1147 y 800-006-2626, de acuerdo con lo pretendido en el presente concurso, sin menoscabar de ninguna manera el objetivo del procedimiento de contratación. Por las razones antes expuestas y ante la falta de fundamentación, se rechaza de plano el recurso en este punto. **B) Sobre la experiencia técnica y el personal.** Manifiesta la objetante que el pliego cartelario establece en los incisos 7.1.2., 7.1.3., 7.1.4., y 7.1.5., 7.1.6., 7.1.7 una serie de condiciones técnicas que restringen la posibilidad de participación de posibles oferentes. Agrega, que como se puede apreciar de los diferentes párrafos del cartel la Administración es enfática de que la experiencia del oferente y su personal, además de cubrir conocimientos en "atención, orientación, contención emocional y

apoyo", solicita adicionalmente que esta experiencia sea en la atención telefónica, lo cual evidentemente por el nivel de especialización del PANI, solo éste o proveedores que actualmente le estén brindado el servicio cumplirán. Asimismo, argumenta que más cuestionable es que la experiencia que tiene el proveedor actual en el PANI la adquirió sin las restricciones cartelarias hoy impuestas, y con las facilidades de capacitación especializadas en estos temas que le brindo el PANI durante la ejecución de dicha contratación. Sin embargo, discute que de cara a este nuevo proceso son considerados como requisitos de admisibilidad imponiendo restricciones de participación, a sabiendas que solo una empresa cumplirá. Ante lo expuesto, señala que se encuentran ante un aspecto totalmente excluyente y limitante para participar a posibles oferentes, ya que solicita experiencia técnica integral vía telefónica que solamente un oferente que actualmente brinde el servicio puede ofrecer. En este mismo sentido, explica que en su experiencia y antecedentes de contrataciones no han encontrado la limitación de que el representante del servicio al cliente o atención telefónica a contratar tenga que tener experiencia técnica especializada en el negocio del cliente, llámese banca y finanzas, en materia tributaria o ayuda social, por citar solo algunos ejemplos, el requerimiento básico siempre es experiencia en servicio al cliente y corresponde a la Administración contratante brindar la capacitación especializada en los temas que son giro de su negocio. Por lo tanto, solicita que se modifique todo requerimiento y evaluación de que esta experiencia haya sido brindada únicamente por medio telefónico, ya que el conocimiento es del profesional que cumple el perfil, y la forma en que se brinde el servicio sea presencial o telefónicamente forma parte del proceso de negocio al que debe adaptarse el oferente, con la debida capacitación que le corresponde única y exclusivamente al PANI. Al respecto, manifiesta **la Administración** que la experiencia que tenga un oferente en la recepción técnica de llamadas para información y orientación básica general suministrada por la Administración, con un monitoreo y control de las mismas, equivalente a lo que hace un técnico en un call center o central telefónica en servicios básicos generales, es una experiencia que para el PANI no es relevante, no les interesa en el sentido de que no es una experiencia en lo que están contratando, es un proceso básico de servicio al cliente general mediante una línea telefónica, que para sus efectos en términos de experticia y conocimiento no aporta absolutamente nada. En este sentido, explica que cuando se lleva a cabo una atención de orden técnico profesional por la vía telefónica existen detalles y estrategias muy particulares que sólo la experiencia provee al profesional, que pueden significar la diferencia entre una atención exitosa y un simple y rápido colgado del auricular por parte de

quien requería la atención. Tal cual, argumenta que la experiencia que se requiere es en la atención profesional directa a través de líneas telefónicas, y esta es una experiencia en sí misma, indivisible e infraccionable, genera un conocimiento que no se obtiene por partes y que es fundamental para el éxito del servicio. La cual, a su criterio implica la experticia y el conocimiento en la aplicación de elementos esenciales tales como: - Saber cómo generar una interacción sustentada en el compromiso personal, el respeto, la creatividad y la corresponsabilidad del operador y el usuario a través de la vía telefónica. - Reconocer en cuáles situaciones resulta pertinente y en cuáles no, respetar el anonimato y la confidencialidad del usuario. - Desarrollo de formas de mantener contacto con las emociones, creencias y valores del usuario. - Desarrollo de habilidades de comunicación que le permitan expresarse adecuadamente, de forma clara y fluida, con la velocidad, articulación, entonación, volumen y tono de voz adecuados a la situación. - Capacidad para generar empatía, aún sin la vivencia presencial. - Procurar una escucha activa eficaz que permita prestar atención al tono de voz del usuario, sus silencios, sonidos ambientales, sentido de las frases o enunciados expresados y el léxico empleado, para comprender sus ideas, sentimientos, dudas e inquietudes. - Empleo de frases clave que le permitan saber al usuario que está recibiendo la atención requerida. - Capacidad para indagar y preguntar sensiblemente. - Capacidad de evaluación del riesgo latente del interlocutor. Por lo cual, razona que el PANI requiere oferentes que hayan vivido esta experiencia de manera integral, que sepan y conozcan con claridad lo que están haciendo, dado que se trata de un trabajo delicado, que requiere de una pericia particular que sólo la experiencia otorga, donde estos conocimientos y esta experiencia pueden implicar la diferencia entre el inicio de un proceso atencional adecuado y la vida de las personas que llaman pretendiendo atención. Además, explica que estén claros que la institución generará capacitación al proveedor sobre el fondo y sobre los procesos internos funcionales y organizativos, pero esto, a partir de contar con un proveedor idóneo con el conocimiento y la experiencia señalada. **Criterio de la División.** En cuanto a este punto, se debe indicar que el cartel de la contratación es claro al requerir experiencia en la atención profesional por la vía telefónica, señalando en el pliego de condiciones que no es lo mismo la atención de forma personal que por la vía telefónica. Al respecto, la Administración al contestar la audiencia especial remite una serie de argumentos técnicos tales como: que en la atención de orden técnico profesional existen detalles y estrategias muy particulares que pueden significar la diferencia, que implica la experticia y el conocimiento en la aplicación de elementos esenciales

de saber cómo generar una interacción sustentada, desarrollar habilidades de comunicación, generar empatía, procurar una escucha activa eficaz, capacidad para indagar y preguntar sensiblemente, capacidad de evaluar el riesgo, implica limitaciones e imprevistos, entre otras; por medio de las cuales explica la razón de ser del requerimiento cartelario, relacionado con que el personal profesional que vaya a atender las líneas telefónicas objeto de este concurso tengan experiencia en la atención por la vía telefónica. En este orden de ideas, se tiene que la Administración en aras de lograr los objetivos planteados con el presente concurso definió claramente un perfil del profesional capacitado para brindar el servicio, el cual debe tener experiencia en la atención profesional vía telefónica. Es así como, si el objetante no está de acuerdo con la estipulación cartelaria debía presentar argumentos técnicos que discutieran y demostraran que no llevaba razón el PANI con la experiencia exigida a los profesionales que brindarán los servicios en esta contratación, de forma que se demostrara que no resulta necesaria para cumplir las tareas y actividades que prevé el objeto de la contratación. No obstante, ante la especificación cartelaria, que tiene por finalidad el cumplimiento del objeto contractual pretendido en este concurso, debía demostrar la objetante que cuenta con los profesionales calificados que tienen la experiencia que se solicita en el cartel o por el contrario que podría contar con ellos al momento de la ejecución contractual, lo cual no realiza la objetante. En este punto, conviene resaltar lo dicho por la Administración que la capacitación que otorgará es la referente a los procesos internos funcionales y organizativos, siendo que por una necesidad específica y debidamente fundamentada está requiriendo una experiencia particular a los oferentes, razón por la cual no le corresponde a ella capacitar a los profesionales que éstos ofrezcan, sino que es total responsabilidad de quienes hacen las propuestas de servicios profesionales cumplir con la exigencia del pliego de condiciones. Asimismo, se debe indicar que la objetante tampoco hace ningún ejercicio respecto a la intrascendencia que podría tener este requisito cartelario, con el fin de restarle importancia dentro del cumplimiento del objeto contractual, y dar como consecuencia la eliminación o modificación de la cláusula. Además, resulta importante mencionar que no demuestra sus afirmaciones respecto a que solo proveedores que actualmente le estén dando servicio al PANI podrían cumplir con el servicio demandado, para lo cual solo se tiene su afirmación sin ningún tipo de prueba que la sustente, con lo cual se incumple lo regulado en el numeral 170 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Por las razones antes expuestas y ante la falta de fundamentación, se rechaza de plano el recurso en este punto.-----

**POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 85 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 174 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Se resuelve: **1) RECHAZAR DE PLANO** el recurso de objeción interpuesto por la empresa **NETWORK COMMUNICATIONS S.A. "NETCOM"**, en contra del cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA 2016LN-000001-0006100001**, promovida por la "*Adquisición de Servicios de Recepción y Atención Profesional a través de Líneas Telefónicas: Enlace de Llamadas por el Sistema 9-1-1, Línea Gratuita 1147 para Niños, Niñas y Adolescentes, Línea Gratuita 800-226-2626 para Adolescentes Madres*". **2)** De conformidad con el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa. -----

**NOTIFIQUESE.** -----

Elard Gonzalo Ortega Pérez  
**Gerente Asociado**

Karen Castro Montero  
**Fiscalizadora**

KMCM/chc  
 NI: 30985, 31644,  
 NN:15431 (DCA-2930)  
 CI: Archivo central  
**G: 2016003899-1**