

## R-DCA-0362-2017

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.**

San José, a las trece horas cincuenta y tres minutos del treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete-----

**Recursos de objeción** interpuestos por las empresas **Distribuidora y Envasadora de Químicos S. A (DEQUISA)** y **Servicios de Limpieza a su Medida (SELIME)**, en contra del cartel de la **Licitación Pública 2017LN-000005-APITCR**, promovida por el Instituto Tecnológico de Costa Rica, para servicio de aseo y limpieza en el Campus de Cartago.-----

### RESULTANDO

I. Que las firmas Distribuidora y Envasadora de Químicos DEQUISA y Servicios de Limpieza a su Medida SELIME presentaron en tiempo sus recursos en fecha diecisiete de mayo del dos mil diecisiete.-----

II. Que mediante auto de las ocho horas veinte minutos del dieciocho de mayo de dos mil diecisiete, se otorgó audiencia especial a la Administración licitante. Dicha audiencia fue atendida mediante oficio R-640-2017 del 22 de mayo del mismo año.-----

III. Que en el procedimiento se han observado las disposiciones legales respectivas.-----

### CONSIDERANDO

**Sobre el fondo de los recursos de objeción. a). Sobre el recurso interpuesto por Distribuidora y Envasadora de Químicos DEQUISA. 1).Desglose de la mano de obra.** Manifiesta **el objetante** que se indica jornadas que son escasas en horas de trabajo semanal. El problema se presenta en que los salarios a pagarse por dichas jornadas son menores a los mínimos con que la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) tasa a las empresas para el cobro de las cargas sociales. Indica que el salario mínimo para la CCSS a la fecha es de ¢231.135 (doscientos treinta y un mil ciento treinta y cinco colones). Pero se presenta la duda, de cómo se recupera la diferencia que cobraría la CCSS sobre los salarios reales y el mínimo de cargas sociales que cobra la CCSS. A manera de ejemplo indica, que un salario para una jornada de 7 horas a la semana es de ¢42.750 (cuarenta y dos mil setecientos cincuenta colones), pero la CCSS cobra las cargas sociales sobre la suma de ¢231.135 (doscientos treinta y un mil ciento treinta y cinco colones). **La Administración** manifiesta que solicitar jornadas de medio tiempo o inferiores a las jornadas completas, no contraviene las normas nacionales. Ese es el requerimiento de la Administración y a los trabajadores se les cancelará

su salario de manera proporcional al salario mínimo, porque se encuentra laborando menos horas. Las cargas labores se calcularán en proporción a los salarios devengados. **Criterio de la División:** De la redacción de la solicitud se puede ver que el planteamiento del disconforme responde a una aclaración, además que no detalla cuáles normas cartelarias son las cuestionadas. Sin embargo, conforme con el artículo 180 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), las aclaraciones no son objeto de recurso de objeción, por lo que se **rechaza de plano** este argumento. No obstante lo anterior se advierte, que la Administración es quien más conoce sus necesidades y cómo deben ser satisfechas y nada impide que el Instituto requiera jornadas laborales inferiores a las 48 horas semanales. Ello no es ilegal, por lo que se puede exigir ese tipo de jornadas, siendo responsabilidad de los oferentes y contratista respetar los montos de salario mínimo, en la proporción que se labore. Al respecto el Ministerio de Trabajo ha señalado *“Todas las afirmaciones anteriores, implican que las partes pueden pactar jornadas de trabajo con un número de horas inferior a los límites indicados por la legislación, pero nunca superior, salvo que se trate de jornada extraordinaria, la cual debe ser temporal, motivada por una circunstancia especial, excepcional y responder a situaciones de emergencia o impostergables de las empresas y, además, la misma, sumada a la ordinaria, no puede exceder de doce horas diarias, excepto en casos de fuerza mayor previstos por Ley y además deberá remunerarse con un cincuenta por ciento más del salario (artículos 139 y 140 del Código de Trabajo).”* (oficio No. DAJ-AE-255-2010 del 20 de diciembre de 2010). Se advierte que pese a una jornada inferior, se deberá respetar tanto el salario mínimo que corresponda a esa jornada, así como las obligaciones patronales y la normativa establecida sobre el particular. **2). Garantía de cumplimiento.** La **objetante** considera que el porcentaje del 10% estipulado es muy alto, pese que está acorde con la Ley. Sugiere que se deje un monto de un 5% el cual es razonable y permite mayor participación. **La Administración** indica que este proceso tiene un costo elevado de fondos, y el requerimiento es de carácter complejo. Es limpieza en 11 edificaciones con un total de 23.948 metros cuadrados. La Administración debe asegurarse el resarcimiento de cualquier daño eventual o perjuicio causado por el adjudicatario. Se estima necesario y conveniente mantener el porcentaje de garantía solicitado. **Criterio de la División:** La Administración es quien más conoce sus necesidades y cómo deben ser satisfechas. En este caso ha dispuesto que la garantía de cumplimiento sea del 10%, sin embargo el objetante considera que es un porcentaje muy alto.

Sobre el particular, resulta importante tener presente lo dispuesto en el numeral 178 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) el cual señala que “...*El recurso deberá presentarse con la aprueba que estime conveniente y debidamente fundamentado a fin de demostrar que el bien o servicio que ofrece el recurrente puede satisfacer las necesidades de la Administración. Además debe 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*”. En relación con lo anterior, esta Contraloría ha señalado que “(...) *De manera que, mediante la interposición de este recurso, los potenciales oferentes ayudan a la Administración en la formulación y depuración del pliego de condiciones; por ello son de importancia las razones que la Administración indique en defensa de las condiciones y requerimientos, pues es ella quién, en principio, conoce las necesidades que deben satisfacerse mediante el concurso que promueve, para lo que ha fijado el diverso clausulado cartelario, que debe contar con un adecuado sustento técnico y jurídico para que no devengan en arbitrarios. No obstante, esta posibilidad prevista por el artículo 81 de la Ley de Contratación Administrativa debe ejercerse en forma sustentada, pues quién afirma posee la carga de la prueba. Al respecto ha indicado este Despacho que: “...por el contrario, el recurrente se limita a indicar las características de su equipo, sin dar mayor detalle. Al respecto, en resolución R-DAGJ-13-2004 de 8:30 horas del 14 de enero del 2004, señalamos lo siguiente: “... ha de reiterarse la naturaleza que tienen tanto el cartel como el recurso de objeción al cartel. Se presume que la función administrativa del Estado tiene un fin público y que por lo tanto sus actos (en este caso los carteles de una licitación) se presumen dictados apegados al ordenamiento jurídico y básicamente como instrumento de satisfacción de los intereses generales. De tal suerte que cada cartel lleva implícita la presunción de apego a los principios de la contratación administrativa y del resto del ordenamiento jurídico, siempre partiendo de la supremacía del interés general sobre cualquier otro. Sin embargo, es claro que no siempre las actuaciones administrativas son tan objetivas y, por lo tanto, el ordenamiento jurídico contempla la posibilidad de que sujetos particulares puedan impugnarlas con el afán de desvirtuar esa presunción, labor que, tal como se indicó líneas atrás, no es simple ya que más allá de las meras consideraciones que pueda tener el objetante se trata del ejercicio jurídico de un recurso procesal que debe estar acompañado de lo que podríamos llamar la carga de la prueba en materia de objeciones al cartel, es decir, para cuestionar y evidenciar que ese acto presuntamente apegado al interés general es contrario a los principios rectores de la contratación administrativa el objetante está en la obligación de traer argumentos y pruebas –ambos- apropiados es decir que respalden su “mero dicho”. Y es que acá debe partirse de otro elemento fundamental que conviene*

*reiterar, los procedimientos de contratación administrativa no son concursos que han de ser abiertos a todo el mercado de manera irrestricta y por encima de las necesidades concretas que tiene cada entidad licitante; ello llevaría no solo al caos comparativo de ofertas que son diametralmente diferentes y por lo tanto incomparables, sino principalmente a un fuerte riesgo de afectación a la satisfacción de las necesidades públicas. En otros términos, la libre concurrencia y la igualdad de trato no han de ser entendidas como portillos irrestrictos para todo aquel que desee concursar, sino como un punto de sano y razonable equilibrio entre las verdaderas necesidades que debe satisfacer la Administración Pública y un trato justo y equitativo a todos aquellos potenciales oferentes que sí logran contribuir adecuadamente en esa delicada labor. En la práctica ese equilibrio, así como la justicia y equidad que ha de perseguir el ordenamiento jurídico se logra mediante la incorporación únicamente de cláusulas limitativas (o más bien delimitativas) que tengan el adecuado sustento técnico, legal y financiero pero concomitantemente mediante la posibilidad de revisar esas cláusulas, en aras de la adecuada satisfacción del interés general e igualmente mediante argumentos objetivamente fundamentados, que permitan el estudio del cartel no solo desde la perspectiva de los intereses particulares, sino primordialmente desde la óptica de la función social o colectiva que persigue el Estado.” Lo anterior aplica al caso concreto y lleva a rechazar el recurso por carecer de la fundamentación adecuada que venga a demostrar las razones por las cuales se limita la participación del recurrente. Recuérdese que no basta con señalar las características del equipo que se está en capacidad de ofrecer y, con ese solo hecho, “fundamentar” el recurso. De frente al cartel de licitación, es preciso señalar los motivos por los cuales se estima existen cláusulas que en forma arbitraria limitan la participación. La Administración expone sus necesidades y, son los eventuales oferentes los que deben ajustarse a ellas, no a la inversa, sea, no es la entidad licitante la que debe ajustar el cartel a los bienes que ofrecen determinados proveedores.” (Resolución R-DAGJ-685-2005 de las 12:15 horas del 13 de octubre de 2005). De esa forma, no existe un derecho a objetar sino en forma sustentada, indicando no solo las limitaciones a la participación sino también fundamentando apropiadamente tales aseveraciones, esto es, aportando la prueba pertinente que acredite las diversas afirmaciones que se hagan en el recurso(...)” (ver Resolución R-DAGJ-005 del 3 de enero del 2006). En el caso particular, el disconforme se ha limitado a señalar que el porcentaje es alto, pero sin justificar el por qué de lo anterior en relación con el objeto que se licita, o cómo ello limita su participación, sobre todo si se considera que lo cuestionado, se refiere a la garantía de cumplimiento y no a la de participación. Por su parte la Administración ha justificado dicho porcentaje en razón de la complejidad de la contratación, el cual en todo caso se encuentra dentro del rango establecido en el artículo 40 del RLCA. De lo que viene dicho entonces procede el **rechazo de plano** de este punto del recurso. **3). Horas adicionales.** Indica **el***

**objetante** que desconoce si en caso de emergencias se requiere horas adicionales (como fines de semana, feriados y otros). Cuestiona cómo pagará la Administración esas horas y si se debe cotizar por aparte el costo de horas extra. Al respecto, **la Administración** señala que es una mera aclaración lo cual no resulta procedente tramitarla mediante un recurso de objeción. Sin perjuicio de lo expuesto, manifiesta que el cartel en su folio 8 se solicita el precio por hora extraordinaria a cobrar. **Criterio de la División:** En la especie, lo que plantea el objetante es una aclaración, por lo que la misma no es objeto de recurso de objeción, motivo por el cual procede el rechazo de plano del recurso en este extremo. No obstante, el Instituto aclaró el punto, por lo que deberá estarse a lo indicado por esta. Se advierte que la alusión al folio 8 no es el correcto, sino el folio 7 del pliego cartelario, aclaración que en todo caso deberá darle la debida difusión dentro del expediente del concurso. **4). Requisito de admisibilidad. Método de análisis químico para determinar la biodegradabilidad de aspectos de limpieza.** Manifiesta **la objetante**, que el cartel hace alusión a un solo método: 301D de la OECD. Señala, que dicha cláusula limita la libre participación e igualdad de trato. En Costa Rica se utilizan otros métodos de ensayo alternativos equivalentes a los obtenidos por el método impugnado, para lo cual aporta criterio de un profesional. Agrega, que los métodos aplicados por laboratorios acreditados por el ECA son: ASTM D-1720-01RO8, 302B OECD, ASTM D 2667-89 y ASTM D 2667-95 (2008). Indica, que ya el órgano contralor ha avalado la utilización de otros métodos siempre y cuando cumplan con un grado de biodegradabilidad del 60% en 28 días (Resoluciones R-DCA-081-2017 y R-DCA-231-2017). Lo anterior considerando lo establecido en el artículo 34 de la Ley 8279 "Sistema Nacional para la Calidad". Lo importante es que se cumpla con el 60% de biodegradabilidad y no el método en sí para acreditarla. Indica, que puede aportar el método ASTM D 2667-89 y el ASTM D2667-95 (2008), los cuales cumplen con lo requerido en el cartel y son hechos por laboratorios acreditados por el ECA. **La Administración** indica que a los oferentes no se les está solicitando que realicen y cancelen el análisis. La información debe ser brindada por el fabricante, no se indica fecha reciente de análisis químico. Se trata de evitar que se oferten productos que no cumplen con el porcentaje de biodegradabilidad. Se debe estar segura que los productos cumplen con ese porcentaje. Indica, que el oferente en una licitación anterior aportó los análisis. Señala que no se acepta el método ASTM porque evalúa qué tan fácil se degrada un compuesto. Evalúa la degradación de alquibenceno sulfonato. No brinda análisis para producto terminado, sino para componente del

producto. Indica, que el sistema Globalmente Armonizada de Etiquetado y Clasificación de Productos Químicos para la clasificación de la biodegradabilidad permite el uso del método 301D de la OECD pero no el ASTM. Agrega, que los métodos ASTM D1720-01 R08, ASTM D2667-89, ASTM D2667-95 (2008) se basan en “procedimiento y normas para la determinación de la biodegradabilidad del sulfonato de alquil benceno y sulfonato de aquileno lineal”. Sirve como un índice de idoneidad del sulfonato para uso general como un tensioactivo. Ahora, en cuanto al método 302B, indica que el objetante manifestó en documento recibido en la Administración el 1 de noviembre de 2016, que dicho método no era posible hacerlo en Costa Rica, pero ahora solicita su incorporación. Para la Administración es aceptable el método 302B, en el entendido que si los mismos no han sido efectuados por el fabricante del producto, los oferentes deben hacerle frente al costo. En este punto, se modificará el cartel y se incluye este método. Indica, que en un concurso anterior, la Administración recibió productos bajo el método 301. Finalmente sostiene que respecto de la norma ASTM D2667-95 (2008) abarca la determinación del grado de biodegradabilidad de los alquilbencenosulfonatos. Sirve como índice de idoneidad del sulfonato para uso general como un tensioactivo. El método ASTM-D2667-89 se encuentra inactivo. El 302B-OECD se acepta siempre y cuando sea producto con etilenglicol, dietilenglicol, laurilsulfonato y anilina alcalcen al menor 70%. Y respecto del ASTM D1720-01 (R08) no corresponde a un método de análisis de biodegradabilidad. **Criterio de la División:** En relación con este punto, se establece como requisito de admisibilidad adjuntar con la oferta, los análisis de biodegradabilidad. Agrega el pliego cartelario, que los productos deben tener una biodegradabilidad igual o mayor al 60% en un tiempo de 28 días, determinado sólo con el método 301D de la OECD del producto terminado. Cualquier otro método que se presente no será avalado. Considera el objetante, que el cartel establece una limitación a la participación, ya que existen otros métodos que pueden cumplir con lo requerido en el cartel. Para ello aportó el criterio técnico del profesional David Meseguer (folios 30-31 del expediente de objeción). Si bien es cierto la Administración es quien más conoce sus necesidades y cómo deben ser satisfechas y ha manifestado que el método requerido evalúa el producto terminado a diferencia de otros, lo cierto es que no se refirió de forma específica al criterio técnico aportado por el objetante, criterio con el cual sustenta la posibilidad de incluir otros métodos. En vista que el requisito es de admisibilidad, se hace necesario que dicha entidad justifique técnicamente su requerimiento y se refiera de forma clara y expresa al criterio técnico aportado

por el objetante y determine o no la posibilidad de incluir otros métodos, con base en lo descrito por el profesional. Así las cosas, procede declarar **parcialmente con lugar** este punto, con el fin que la Administración analice y se refiera al estudio aportado por el objetante, análisis que deberá constar en el respectivo expediente de la contratación. Con respecto a la posibilidad de incluir el método 302B, esa entidad licitante, deberá indicarlo expresamente en el cartel y comunicarse por los medios que corresponda. **5). Bodega móvil para ítem 4: sanitarios.** Manifiesta **el objetante** que se requiere una bodega móvil para atender las necesidades de las actividades de limpieza baños. No obstante desconoce qué concibe la Administración licitante como una bodega móvil. **La Administración** indica que es una solicitud de aclaración lo cual no es procedente en un recurso de objeción. Sin perjuicio de lo anterior, define qué es una bodega móvil. Agrega, que dicha consulta fue evacuada en la visita al sitio donde estuvo la empresa objetante. **Criterio de la División:** En relación con este punto, se observa que es un requerimiento de aclaración, aspecto, que como ya se dijo no corresponde ser atendido en un recurso de objeción, por lo que procede su **rechazo de plano**. Sin perjuicio de lo anterior, estese a lo indicado por la Administración respecto a este punto, aclaración a la cual deberá brindarle la debida difusión en el expediente del concurso. **6). Insumos. El objetante** señala que en el cartel se especifican varios insumos como escobas, mechas, etc, los cuales se requieren con una marca determinada, lo cual limita otras. Al respecto, **la Administración** sostiene que lleva razón la objetante, por lo que procederá a modificar la cláusula 20 (insumos), señalando que deben ser marca similares o superiores a las indicadas: **Criterio de la División:** En relación con este punto, efectivamente el cartel en la cláusula 20 sobre los Suministros mínimos requeridos, establece marcas determinadas. No obstante, no debe olvidarse que conforme con el artículo 52 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa las marcas deben citarse a manera de referencia, aspecto que incluso la Administración licitante reconoce. De lo que viene dicho entonces, procede **declarar con lugar** este punto del recurso. De esta forma deberá efectuarse la modificación correspondiente y darse la debida publicidad por los medios respectivos. **7). Sistema de evaluación. Criterios sustentables.** Manifiesta **el objetante** que es importante que la Administración lleve a cabo un estudio de mercado que justifique la inserción de los factores y el peso que se les asignará, con apego a la Ley 8839, artículo 29 y lo indicado en la Resolución R-DCA-090-2017 del órgano contralor. Agrega, que no se hace mención de los criterios sociales, específicamente la inclusión de personal mayor de

45 años, que se ha convertido en un plan de gobierno para darle trabajo a ese grupo de personas. **La Administración** sostiene que este punto debe ser rechazado, ya que la norma aludida no señala la necesaria implementación de un estudio de mercado para justificar la valoración de los factores y pesos asignados a los criterios sustentables. **Criterio de la División:** En relación con lo anterior, si bien nos encontramos frente a criterios de evaluación que entran dentro de la discrecionalidad de la Administración, es importante aclarar a dicha Administración que la aplicación de criterios sustentables no sólo se encuentran regulados en la Ley de Gestión Integral de Residuos (artículo 29), sino también en su Reglamento (artículo 44) y la Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras Públicas y Guía para su Implementación, emitida por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda. Esta última normativa, para el caso que se discute indica: *“5.3 Facultades y deberes de las administraciones contratantes en las compras públicas./ Si bien es cierto resulta discrecional para cada Administración contratante determinar cuál(es) criterio(s) sustentable(s) utilizará y el porcentaje de evaluación por asignar a este(os), cuando la administración contratante promueva una contratación sustentable, debe considerar y acatar las siguientes pautas:/ 4. Los criterios sustentables deben ajustarse al estudio preliminar de mercado que sustenta la decisión inicial.”* De esta forma, si bien esa entidad puede fijar los criterios de evaluación y el peso de cada uno de los criterios, los mismos deben estar apegados a la normativa vigente y debidamente sustentados. Al respecto este órgano contralor ha indicado: *“(…) Ahora bien, de lo anterior puede concluirse que para la inclusión de los criterios sustentables, la Administración debe realizar estudios de mercado con anterioridad que justifiquen la inclusión de estos factores en el cartel para un objeto determinado, sin que la Administración para el presente caso haya podido demostrar la existencia de estos, limitándose a responder que la inclusión de estos criterios se sustentan en concursos anteriores de ella, como de otras Administraciones, es decir no parece contarse con un estudio expreso para este procedimiento en particular, que justifique y razone la incorporación de dichos criterios en el sistema de evaluación. Sobre este aspecto conviene precisar, que evidentemente la inclusión de estos factores de evaluación recae dentro de las potestades discrecionales de la Administración, no obstante también es cierto que para ello es exigida la fundamentación en punto a la necesidad, oportunidad y trascendencia de estos criterios sustentables elegidos de frente al objeto de contratación en particular, y ello se logra*



con los estudios por medio de los cuales se acredite que esa elección que ha hecho la Administración proviene de un análisis reposado y justificado, en otras palabras no antojadizo, de lo cual la Administración no ha logrado demostrar su existencia.”(ver resolución R-DCA-90-2017 del 14 de febrero de 2017). Siendo que el estudio de mercado se hace necesario para justificar la inclusión y peso de los criterios sustentables, se **declara con lugar** el recurso en este extremo, para que la Administración incorpore al expediente administrativo el estudio de mercado correspondiente que justifique la inclusión de dichos factores y el peso de cada uno de ellos. En cuanto a los criterios sociales de inclusión de personas mayores a 45 años, **se rechaza** de plano este argumento, en tanto tal y como lo hemos dicho, los criterios de evaluación entran dentro del ala discrecional de la entidad, y el objetante, no justifica y demuestra técnicamente el por qué de su evaluación, y cómo podría limitar su participación su no incorporación, o bien de qué forma los criterios actuales resulta intrascendentes o inaplicables. **8). Tiempos de horas semanales.** Manifiesta el objetante que en la página 37 donde se señala tiempos de 46 horas semanales, dice un tiempo de 24 personas, cuando lo correcto es 24 horas. La Administración indica que de la redacción de este punto, se determina que es una aclaración al cartel, lo que no es procedente en recurso de objeción. Sin perjuicio de lo anterior, manifiesta que lo indicado al cartel se refiere a horas y no personas como por error se indicó. **Criterio de la División:** En torno con este punto, pese a que la Administración manifiesta que es una aclaración, este órgano contralor, no coincide con lo anterior, ya que el disconforme está presentando un posible error en el pliego cartelario, error que efectivamente la propia Administración ha admitido y que por ende va a proceder a modificar. Siendo ello así, y dado que en la especie se observa un error en la norma cartelaria, procede **declarar con lugar** este punto. La Administración deberá efectuar la modificación correspondiente y darle la debida publicidad. **9). Jornadas mixtas.** Indica el objetante que no se indica la hora de la cena. Por su parte la Administración señala que de la redacción se puede ver que se trata de una aclaración la cual no es objeto de recurso de objeción. Sin perjuicio de lo anterior, la situación expuesta es de responsabilidad del contratista bajo el marco de la normativa laboral. No corresponde a la Administración establecer la hora de comida que deba cumplir sus funcionarios. **Criterio de la División:** En relación con este punto, de su redacción se observa que es una aclaración, la cual no está sujeta al recurso de objeción, tal y como ya se ha indicado. Por lo anterior, procede **rechazar de plano** este punto del recurso.

Pese a ello, deberá considerar lo indicado por la entidad licitante sobre el particular. **10). Limpieza al salir el huésped.** Señala el objetante que se hace mención que se deben lavar sábanas, fundas, cobijas, edredón, paños, limpiones, lo cual estima que no es parte del objeto contractual. La Administración señala que por la redacción se observa que es una mera aclaración, por lo que no es objeto de cuestionamiento en un recurso de objeción. No obstante, la entidad licitante señala que sí es parte del objeto contractual. Para ello, hace referencia a lo regulado en los folios 41 y 47 del cartel. **Criterio de la División:** En relación con este punto, el recurrente manifiesta que la limpieza al salir el huésped no es parte del objeto contractual. No obstante, la Administración es quien más conoce sus necesidades y cómo debe ser satisfechas. En relación con este punto, el cartel estableció la limpieza de las residencias estudiantiles y casa de huéspedes, por lo que el lavado de sábanas, fundas, cobijas, limpiones, etc, no se encuentran lejos de ser atendidos en este concurso. Por el contrario, el objetante no ha justificado ni demostrado por qué no es parte del objeto contractual y cómo se limita su participación. Por lo anterior, procede **rechazar de plano** este punto del recurso.**11). Revisión de precios. Índice General de precios al productor industrial (IPPI).** Indica la objetante que el Banco Central ya no elabora este índice. Por su parte la Administración indica que lo requerido es una mera aclaración que no es objeto de objeción, indicando que el Banco Central cambió de nombre el índice establecido en el cartel al cual se le dio continuidad. El nombre actual es Índice de Precios al Productor de la Manufactura IPP-MAN, el cual se debe considerar como el vigente, pero el cambio de nombre no influye en este proceso. **Criterio de la División:** En torno a este punto, pese a que la Administración considera que se está ante una aclaración, este órgano contralor no lo ve así, ya que el objetante, hace notar un error en la redacción cartelaria, error que la propia entidad ha aceptado, toda vez que el índice de precios señalado ya no se encuentra vigente. Por lo anterior, procede **declarar con lugar** este punto del recurso. La Administración deberá efectuar la modificación y comunicarlo por los medios que corresponda. **12). Personal. Ítem 4.** Manifiesta la objetante que la cantidad no concuerda con lo indicado en el ítem 4 punto c, horario de servicio. Agrega, que para la supervisión no se especifica si se requiere supervisión permanente, que abarque todos los horarios de servicio. Lo anterior porque inicia a las 6am y concluye a las 10 pm, lo cual da 16 horas diarias de lunes a sábado, para un total de 96 horas semanales, en cuyo caso se requiere de 2 tiempos de supervisión de 48 horas semanales cada uno. La Administración indica que lo requerido es

una aclaración no sujeta a objeción. No obstante señala, que donde se establece 1 ½ tiempo, se debe leer correctamente 6 tiempos, y no como por error se consignó, lo cual es un error material al momento de redactar el cartel. En cuanto al tema del horario del supervisor manifiesta que se procederá a incluir dentro del cartel, que el horario será de 8am a 5pm, de lunes a viernes y los días sábados de 6am a 12 medio día. El horario de lunes a viernes corresponde a una jornada diurna de 8 horas laborales y una de almuerzo. **Criterio de la División:** Una vez más pese a que la Administración considera que se está en una aclaración, el alegato del disconforme va más allá, toda vez que hace ver un error consignado en la cláusula, error que la Administración acepta. A su vez incluirá el horario del supervisor. De lo que viene dicho entonces, procede **declarar con lugar** el recurso en este punto, motivo por el cual deberá efectuar los cambios correspondientes y darle la debida comunicación. **13).**

**Criterios de evaluación:** indica la objetante que el cartel establece una puntuación del 5% a los reconocimientos en temas ambientales o de salud ocupacional y de un 3% al mismo aspecto, lo cual resulta ilógico y desproporcionado. Manifiesta que en relación con el sistema de evaluación, en cuanto a la experiencia, la distribución del puntaje no parece seguir una lógica, ya que una experiencia de 6 ó 7 años se asigna 4 puntos, 8, 9 ó 10 años 2 puntos adicionales y luego de 10 años 4 puntos adicionales. De esta forma para el primer rango cada año en promedio concede 2%, en el segundo cada año concede 1,2% y en el tercero 1,6%. Por su parte la Administración indica que conforme a la redacción es una aclaración la cual no es objeto de objeción. No obstante, en cuanto a la diferencia de los criterios sustentables, se da porque la correspondiente al 5% es por reconocimientos nacionales y la del 3% a internacionales. Lo anterior no es ilógico o desproporcionado, ya que son diferentes ámbitos de premiación, además que no fundamenta por qué es ilógico. En cuanto a la experiencia, no se considera que sean desproporcionados, ya que aumentan de manera sostenida según los años de experiencia. Las que poseen más de 10 años se les debe calificar con el puntaje mayor.

**Criterio de la División:** En relación con este punto, se cuestiona el parámetro de criterios sustentables, así como el de experiencia del sistema de evaluación. No obstante, el disconforme se limita a señalar que los porcentajes son desproporcionados y no guardan lógica. No justifica lo anterior, ni demuestra cómo se limita su participación. Por el contrario la Administración ha justificado lo establecido en el pliego cartelario. Siendo que es un parámetro de evaluación, y que el disconforme no justifica ni demuestra cómo se limita su participación,

procede **rechazar de plano** el recurso en este punto. **14). Tiempos semanales.** Señala el objetante, que en la página 37 cuando se indica 2 tiempos de 46 horas semanales, un tiempo de 24 personas, debería ser un tiempo de 40 horas semanales. Al respecto la Administración señala que se refiere a una aclaración. No obstante, aclara que existe un error material siendo lo correcto 2 tiempos de 46 horas un tiempo de 35 horas. **Criterio de la División:** En relación con este punto, pese a que la Administración indica que es una aclaración, se estima que no es de recibo, ya que la disconforme hace ver un error en la cláusula cartelaria. Sin embargo, en su alegato se limita a indicar que son 40 horas semanales, sin señalar o justificar en qué consiste el error y cómo llega a la conclusión que son 40 horas semanales y si es para los 2 tiempos o el tiempo de 24 horas indicado. Por lo anterior, procede su **rechazo de plano**, por falta de fundamentación. No obstante, la Administración en cuanto a lo regulado de un tiempo de 24 horas indica que debe corregirse, ya que lo correcto es 35 horas, aspecto que es de su entera responsabilidad. Dicha modificación deberá comunicarse y darse publicidad por los medios que correspondan. **15). Ítem 5.** Manifiesta el objetante que en la página 38 se dispone 2 tiempos de 30 horas mixta de lunes a viernes de las quince horas a las veintidós horas. No se requiere el servicio el sábado. Por ello, solicita aclarar las horas laborales y si se concede o no una hora para la cena. La Administración manifiesta que es una mera aclaración, por lo que no es objeto de objeción. Indica, que no obstante se concede una hora de cena no retribuable, lo cual aplica también para el ítem 6. **Criterio de la División:** En relación con este punto, el objetante solicita una aclaración, que como ya se ha indicado no es objeto de recurso de objeción, por lo que procede su **rechazo de plano**. No obstante, la Administración procedió a aclarar el punto, por lo que deberá estarse a lo allí indicado. **16). Ítem 9:** Manifiesta el objetante que en la página 39 se indica un tiempo de 37 horas semanales de lunes a sábado de las quince horas a las veintidós horas. Pero estima que esa cantidad de horas es errónea, pues son 36 o 42, según las horas laborales. El tiempo cubre 7 horas diarias, por lo que se debe aclarar las horas laborales y si se concede o no una para la cena. Además donde se indica un tiempo de 7 horas, días domingo de las quince horas a las veintidós, se debe aclarar las horas laborales y si se concede o no una para la cena. La Administración indica que es una mera aclaración. Aclara, que la cantidad de horas es de 36 concediéndose una hora de cena. En el caso de domingo, no se concede hora de cena, sino que debe ser otorgada según legislación nacional. **Criterio de la División:** En torno a este punto el cartel establece 37 horas, y pese a que la Administración

indica que el alegato responde a una aclaración, ello no es así, porque más bien se hace ver un error del pliego cartelario, error que acepta la Administración al indicar que son 36 horas. Con base en lo que viene dicho, procede **declarar con lugar** el punto, y la Administración deberá efectuar las modificaciones correspondientes y darle la debida publicidad. En relación con lo de la hora de cena, la misma es una mera aclaración que no se encuentra sujeta a objeción por lo que se **rechaza de plano**. Pese a ello, la Administración aclaró el punto por lo que deberá estarse a lo allí indicado. **17). Ítem 11, página 40.** Señala **el objetante** que donde se indica dos tiempos de 30 horas (mixta) semanales, de lunes a viernes de las quince horas a las veintidós, y no se requiere servicio los sábados, se debe aclarar las horas laborales y si se concede o no una hora para cena. **La Administración** indica que es una mera aclaración, por lo que no procede el recurso de objeción. Aclara que se concederá la hora de cena no retribuida. Aclara que para el ítem 12 no debe incluir la función del supervisor, siendo este un error material. **Criterio de la División:** En relación con este punto, el objetante solicita una aclaración, la cual no es objeto de objeción, razón por la cual se **rechaza de plano** su recurso en este extremo. No obstante lo anterior se remite al objetante a lo aclarado por la Administración, siendo que de igual forma esta deberá darle la difusión respectiva a las aclaraciones en el respectivo expediente. Ahora bien el Instituto adicionalmente indicó, que se debe eliminar la función de supervisión para el ítem 12, aspecto sobre el cual deberá promover la respectiva modificación al cartel y brindarse la publicidad que corresponden. **18). Página 14. Hora de comida remunerada.** Señala **el objetante** que el cartel regula que el personal de limpieza debe permanecer en su área de trabajo y no podrá abandonarlo, sin haber sido relevado. Indica, que esa condición podría hacer que la jornada no sea discontinua, y por ende la hora de almuerzo o cena debe ser remunerada. Duda si esa condición se mantiene para la hora de almuerzo o cena. **La Administración** indica que lo anterior es una aclaración al cartel, que no es objeto de objeción. Sin perjuicio de ello, estima importante mencionar que la permanencia es dentro de la jornada de trabajo. Por tanto, la hora de almuerzo no es remunerada por lo que no se puede obligar al trabajador a permanecer dentro del lugar de trabajo. **Criterio de la División:** En relación con este punto, una vez más el objetante presenta una aclaración, la cual no corresponde ser atendida por medio del recurso de objeción, por lo que procede su **rechazo de plano**. No obstante, la Administración aclaró el punto, por lo que deberá estarse a lo allí señalado y brindarse la debida difusión en el expediente del concurso. **19). Hora de servicio,**

**página 36. Ítem 1.** Señala el objetante, que en el cartel se indican tres tiempos de 46 horas semanales. El horario de lunes a viernes corresponde a jornada diaria de 8 horas laborales y una hora de almuerzo, la cual se concede pero no se atribuye. Al respecto, el objetante considera que los tiempos de alimentación por sí mismos no convierten la jornada en discontinua, para que lo sea, el trabajador tiene libertad de abandonar el centro de trabajo para realizar labores personales, ya que no estará bajo las órdenes del patrono. La Administración indica que es una mera aclaración. Sin perjuicio de lo anterior, señala que no se indica en ninguna parte de la cláusula que las 8 horas laborales son continuas. **Criterio de la División:** En relación con este punto, se observa que es una solicitud de aclaración, la cual no se tramita por la vía del recurso de objeción, tal y como se ha indicado de forma reiterada en esta resolución. Por lo anterior, procede el **rechazo de plano** del recurso en este extremo. Pese a ello, deberá estarse a lo señalado sobre el particular por la Administración. **B) Sobre el recurso interpuesto por Servicios de Limpieza a su Medida SELIME S.A. 1). Calificación de tenencia de acreditación a Norma OHSAS 18001.** Señala el objetante que las normas OHSAS son unas normas de evaluación de salud y seguridad ocupacional. Indica, que pese a que unas empresas de limpieza cuentan con acreditaciones ISO, la acreditación en normas OHSAS no es algo común o extendido en el medio. Indica, que lo consuetudinario es que se valore la tenencia efectiva de una oficina de salud ocupacional y comisión de salud ocupacional, y ello determine las condiciones de operación empresarial. Otorgar puntaje a dichas normas, rompe con lo pertinente y genera un requisito y un puntaje al vacío. Ya que de una consulta al sitio web de INTECO, se determina que no existe una sola empresa dedicada al área de limpieza y aseo acreditada en cuanto a dichas normas, por lo que no tiene sentido otorgar puntaje, y solicita se elimine del sistema de valoración. Sobre el particular, la Administración indica que tal argumento debe ser rechazado ya que las normas ISO o similares únicamente pueden establecerse como factores de evaluación y no como requisitos de admisibilidad. En este caso, es lo que se regula, ya que se establece un 3% en criterios sostenibles. Agrega, que dicha norma le da seguridad a la Administración del cumplimiento y mejor gestión en los temas de salud ocupacional. En relación con la alusión de la página web de INTECO no aparezcan empresas certificadas bajo la norma objetada, no quiere decir que no pueda participar en el proceso. Se estima que la norma está conforme a derecho. **Criterio de la División:** El punto objetado por el disconforme corresponde a un criterio de evaluación, particularmente en los

critérios sustentables, con un 3%. Pese al cuestionamiento del objetante, no ha logrado demostrar que tal rubro sea desproporcionado, intrascendente o no pertinente con el objeto contractual. Sumado a ello, y a pesar que cita la página Web de INTECO, la remisión a la misma e impresión de una serie de páginas de ese sitio, no es prueba idónea y suficiente por sí sola para demostrar la carencia de empresas con dicha norma. Delo que viene dicho entonces, procede el **rechazo de plano** del argumento por falta de fundamentación. No obstante lo anterior, esa Administración deberá tener presente en la responsabilidad que le asiste en haber verificado que todos aquellos factores de evaluación incorporados en la metodología, efectivamente generen algún valor agregado para la selección del mejor proveedor para la contratación que se promueve. **2). Certificaciones de biodegradabilidad de productos a utilizarse en los servicios de aseo y limpieza.** Indica el objetante que es un derroche innecesario e injustificado de fondos de los oferentes, ya que son análisis onerosos y difíciles. Se están pidiendo una serie de análisis de laboratorio sin razón alguna. Por dificultad, tiempo, costos, es muy difícil salvo si ya los tuviera. No es razonable que se pida un requisito de admisibilidad tan grosero. Señala, que en otra contratación similar, dicha entidad entendió que era un exceso pedir tal condición y lo trasladó tal requisito al adjudicatario, bajo el compromiso en todas las ofertas que los productos ofrecidos serían biodegradables. Agrega, que existen otros métodos como el ASTM para medir la biodegradabilidad, los cuales se están excluyendo sin que se determine alguna razón. Por lo que solicita se elimine o bien se deje para el adjudicatario, con el compromiso de los oferentes que sus productos cumplirán con lo requerido. La Administración señala que no se está pidiendo que sea el oferente el que realice y cancele ante el ECA los análisis. La información debe ser proporcionada por el fabricante de los productos que se van a utilizar. No se está indicando una fecha reciente de análisis químico, sino que se presente la hoja del fabricante. La intención es evitar que se oferten productos que no cumplan con el porcentaje de biodegradabilidad requerido. Se debe estar seguro que los productos ofertados cumplan con dicho porcentaje. Agrega, que el disconforme en una contratación anterior aportó los análisis realizados por el fabricante. Considera, que la cláusula como tal no representa ninguna violación a los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. En cuanto al método de determinación de biodegradabilidad utilizado, se justifica ya que permite determinar el porcentaje de biodegradabilidad para productos terminados y evalúa que tan fácil puede degradarse un compuesto. El método ASTM no se acepta porque evalúa la

degradación de alquibenceno sulfonato únicamente. Los resultados no brindan datos para producto terminado, sino de un componente del producto de limpieza en particular. De allí que no le sirve a la Administración. Dicho método no garantiza que la sustancia en análisis no esté contenida en el producto terminado. Señala, que el Sistema Globalmente Armonizado de Etiquetado y Clasificación de Productos Químicos para la clasificación de biodegradabilidad permite el uso del método 301D de la OECD, pero no es ASTM D2667-89 y D2667-95 (2008).

**Criterio de la División:** En relación con este punto, ya este órgano se refirió al atender el recurso de DEQUISA, por lo que deberá estarse a lo allí indicado. Sumado a lo anterior, la Administración señala que los análisis deben ser aportados por el fabricante y no por el oferente, aspecto que no queda claro en la redacción cartelaria, aspecto que también deberá incluirse a fin que el cartel sea claro y no sujeto a interpretaciones, aspecto sobre el cual se **declara con lugar** el lugar, debiendo modificarse el cartel en lo pertinente y darse la debida publicidad a esta. **3). Horarios de servicio (ítems 8, 10 y 11).** Manifiesta **la objetante** que en los ítems 8 y 10 se solicita horarios de 20 horas semanales, y en el 11 de 30 semanales, dichos horarios no cubren las horas de labor mínimas, ni los salarios, a efectos de poder cubrir a los trabajadores y cotizar la CCSS. Indica, que no es dable con esas jornadas y horarios poder cumplir con la normativa obrero patronal, siendo ilegales e improcedentes los requisitos que se fijan en cuanto a los tiempos de labor. Menciona, que con base en el decreto de salarios mínimos No. 40022-MTSS que rige a partir del 1 de enero de 2017, el salario mínimo estipulado para los misceláneos es de ¢293.132,67, por un total de 48 horas semanales. Al trabajar 20 horas semanales, el salario a devengar sería ¢122.138,61 y si se trabaja 30 sería de ¢183.207,92. Ambos salarios se encuentran por debajo de la cotización mínima a reportar a la CCSS. **La Administración** señala que solicitar a los oferentes jornadas de medio tiempo o inferiores a las completas no contraviene la legislación nacional. Se considera errado señalar que con una jornada de 20 o 0 horas de servicio se esté incumpliendo el salario mínimo. Esos son los requerimientos de la Administración y a los trabajadores se les cancelará su salario de manera proporcional al salario mínimo. Las cargas sociales se calcularán en proporción a los salarios devengados. **Criterio de la División:** En relación con este punto, ya este órgano contralor se refirió al atender el recurso de DEQUISA, por lo que deberá estarse a lo allí indicado, motivo por el cual se rechaza de plano el recurso en este extremo.-----



**POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en lo que disponen los artículos 182 y siguientes de la Constitución Política, 34 y 37.3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, 81 de la Ley de Contratación Administrativa y 178, 179 y 180 de su Reglamento, **se resuelve: 1) Declarar parcialmente con lugar los recursos de objeción** interpuestos por las empresas **Distribuidora y Envasadora de Químicos S. A (DEQUISA)** y **Servicios de Limpieza a su Medida (SELIME)**, en contra del cartel de **la Licitación Pública 2017LN-000005-APITCR**, promovida por el Instituto Tecnológico de Costa Rica, para servicio de aseo y limpieza en el Campus de Cartago. **2) Se da por agotada la vía administrativa. NOTIFÍQUESE.** -----

Edgar Herrera Loaiza  
**Gerente Asociado**

Lucía Gólcher Beirute  
**Fiscalizadora**

LGB/egm  
NI: 11929, 12069, 1221, 12606, 12748  
G:2017001859  
**NN: 06186 (DCA-1125-2017)**  
Ci: Archivo central  
**G: 2017001721**