

R-DCA-0569-2017

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.
San José, a las nueve horas con cincuenta minutos del veintiuno de julio del dos mil diecisiete.--
Recurso de objeción interpuesto por la empresa **SERVICIOS MÚLTIPLES ESPECIALIZADOS SERMULES, S.A.** en contra del cartel de la **Licitación Pública No. 2017LN-000003-CNR** promovida por el Consejo Nacional de Rectores para la contratación de servicios de aseo, limpieza y manejo de residuos para el CONARE.-----

RESULTANDO

- I. Que la empresa Servicios Múltiples Especializados SERMULES, S.A., el diez de julio del dos mil diecisiete presentó ante esta Contraloría General, recurso de objeción en contra del cartel de la referida licitación pública No. 2017LN-000003-CNR.-----
- II. Que mediante auto de las trece horas treinta minutos del once de julio del dos mil diecisiete, esta División otorgó audiencia especial a la Administración para que se pronunciara sobre el recurso de objeción interpuesto, lo cual fue atendido mediante el oficio OF-PI-282-2017 del diecisiete de julio del año en curso.-----
- III. Que esta resolución se emite dentro del plazo de ley y se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.-----

CONSIDERANDO

I. **Sobre el fondo. 1) Sobre el personal requerido.** Menciona la objetante que el pliego cartelario estableció como objeto de la contratación el contratar los servicios de una empresa para la limpieza de pasillos, oficinas, baños, áreas comunes y laboratorios. No obstante, en el punto 36 inciso c) de la sección III, Requisitos de Admisibilidad, señala que el cartel introduce una condición que dispone: *“Listado y experiencia del personal (...) c) Cursos complementarios de servicio al cliente, primeros auxilios, manejo de residuos u otros que dan valor agregado al trabajo que vayan a realizar al menos dos empleados destacados”*. Agrega que lo que el CONARE requiere es contratar una empresa que le brinde servicios de limpieza, de acuerdo con las condiciones técnicas señaladas en el pliego de condiciones y lo que se busca es personal misceláneo, es decir, mano de obra no calificada (trabajador no calificado), según el Decreto de Salarios. Agrega que pretender que el misceláneo tenga cursos de servicio al cliente o de primeros auxilios, excede el nivel de formación que dichas personas tienen por su función, por lo que se estaría requiriendo un personal sobre-calificado, que implicaría estar en otro tipo de labor. Manifiesta que no justifica el CONARE el por qué exige como admisibilidad estos

requisitos, los cuales se deben considerar como excesivos a la función y objeto del concurso, siendo que la función básica del personal misceláneo es el aseo y la limpieza. Adicionalmente, solicita que se proceda a modificar el punto 36 del pliego cartelario, de forma que se indique que el oferente debe declarar bajo fe de juramento que en caso de resultar adjudicatario presentará ante el administrador del contrato antes de que se gire la orden de inicio del contrato, el listado del personal que va a brindar los servicios de aseo y limpieza, así como el currículo respectiva, indicando los años de experiencia. Agrega que resulta importante indicar que la Administración debe considerar que el oferente no se puede comprometer desde el inicio de un proceso licitatorio con un listado, siendo que por lo largo de los procesos, las personas pueden variar. Señala que no resulta lógico pedir información o presentar en la oferta nombres o currículum de personal que al final posiblemente no sean quienes brinden el servicio. Concluye que solicita que la Administración defina al personal que debe presentar como misceláneo de mano de obra no calificada, es decir, trabajador no calificado. La Administración menciona que analizado lo indicado por la recurrente, se compromete a modificar el cartel y eliminar el curso de primeros auxilios básicos solicitados para el personal. No obstante, los demás cursos solicitados, o sea manejo de residuos y servicio al cliente, los mantiene debiendo ser cumplidos por al menos tres personas de las aportadas dentro del personal. **Criterio de la División.** Vista la argumentación de las partes, se observa que la Administración se allana parcialmente a la pretensión del objetante, en el tanto acepta eliminar el curso de primeros auxilios, no así los demás cursos solicitados, a saber los de manejo de residuos, servicio al cliente. Ahora bien, en relación con los aspectos que decide mantener la Administración, resulta pertinente realizar varias consideraciones. Primero, si bien la Administración es la concedora de su necesidad y como tal está facultada para determinar los requisitos para suplirla, lo cierto es que esta facultad discrecional encuentra límites, según lo establece el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública. Por otra parte, se estima conveniente indicar que dentro del pliego cartelario existen dos tipos de cláusulas: aquéllas de admisibilidad y las de evaluación. En este sentido, las primeras contemplan características indispensables que deben ser cumplidas para la correcta atención de la necesidad, generando su inobservancia la exclusión de la oferta y las segundas, o sea, las de evaluación, establecen los aspectos ponderables, que si bien son convenientes y agregan valor a la selección del contratista, en sí mismo no son indispensables para atender la necesidad. El incumplimiento de

alguno de los aspectos ponderables no genera la exclusión de la oferta, sino que la consecuencia del incumplimiento es la no obtención de puntaje. Ahora bien, bajo ese escenario se observa que la Administración en respuesta a la audiencia especial no señaló la relevancia e indefectible necesidad de requerir los cursos de servicio al cliente y manejo de desechos sólidos para poder llevar a cabo el objeto de la contratación. Así, si bien dichos cursos complementarios pueden resultar convenientes, lo cierto es que la entidad licitante no define las razones por las cuales dichas capacitaciones deben considerarse como requisitos invariables y que deban ser plasmados como requisitos de admisibilidad. Por el contrario, observa este órgano contralor que lo pretendido por la institución podría consistir en una ventaja comparativa, por lo que si esa Administración estima que los citados cursos otorgan tal ventaja al momento de escoger la oferta ganadora, los podrá incorporar como parte del sistema de calificación, otorgando para ello un puntaje razonable. De conformidad con lo señalado, corresponde **declarar parcialmente con lugar**. Por otra parte, en lo que respecta a lo indicado por la objetante en la petitoria, en cuanto a que no puede comprometer la lista de personal desde el inicio del procedimiento, se observa que el argumento se encuentra carente de fundamentación, incumpliendo así lo dispuesto en el artículo 178 del RLCA, al punto que no llega a acreditar que el requerimiento genere alguna lesión a su participación. Por lo tanto, se **declara sin lugar** este extremo del recurso. **2) Sobre la metodología de evaluación**. La objetante señala que objeta el punto 45 del apartado IV del cartel, en tanto solicita que se incluya dentro del personal misceláneo al menos cinco personas que cuenten con cursos o capacitaciones en el tema de manejo de residuos, al que se le asigna un puntaje de 10%. Manifiesta que al respecto, la Administración incluye en el punto 36 del pliego de condiciones que al menos dos personas dentro del equipo propuesto tienen que cumplir con cursos de manejo de residuos, lo que a su parecer, es una confusión entre aspectos de admisibilidad y factores de evaluación. Menciona que la Administración otorga puntos a los oferentes por una determinada cantidad de personas que cuenten con cursos de manejo de residuos y por otro lado, exige a los oferentes como condición invariable que tengan este tipo de cursos, por lo que considera que esto es un contrasentido. Agrega que si la Administración persiste en esa evaluación, solicita que se permita que el oferente presente como empresa constancia de las charlas o cursos que ha recibido como grupo de trabajo, cursos que brinda el MINAE, que a su vez los han transmitido a los funcionarios, debido a que la participación ha sido general y no en forma individual.

Concluye que solicita que el punto 45 se modifique para que se indique que la empresa debe de haber recibido charlas de capacitación en el tema de manejo de residuos por un ente público idóneo y que presente carta o constancia en donde se verifique la charla recibida. La Administración menciona que ante la solicitud del recurrente, el criterio de evaluación sobre la experiencia del personal en el tema de manejo de residuos se mantiene. Lo anterior, ya que la institución cuenta con un centro de acopio de residuos valorizables, el cual entró en funcionamiento recientemente y las actividades relacionadas con separación y clasificación adecuada de desechos está a cargo del personal de limpieza. Manifiesta que por lo tanto, resulta pertinente para la Administración otorgar puntaje a aquellas empresas que pueden aportar personal calificado en esta temática. Señala que modificará le evaluación del criterio de acuerdo con la siguiente tabla:

Cantidad de personas que cuentan con el curso de manejo de residuos	Puntaje
3 personas	1 punto
Mayor a 3 personas pero menor de 6 personas	3 puntos
Igual a 6 personas pero menor de 9 personas	5 puntos
Igual a 9 personas pero menor de 12 personas	8 puntos
Igual o mayor a 12 personas	10 puntos

Agrega por otra parte, que ampliará la forma en la que el oferente puede demostrar el cumplimiento de este factor, ya que si el personal ha asistido a cursos o capacitaciones grupales podrá presentar una certificación de la institución que impartió el tema, indicando ésta los nombres de los asistentes. **Criterio de la División**. En relación con el punto objetado, el pliego de condiciones dispone: *“45. EXPERIENCIA DEL PERSONAL EN MANEJO DE RESIDUOS / Con el objetivo de reconocer la labor de las empresas por contar con personal altamente capacitado en temas que aportan un valor agregado al servicio y contribuyen con las labores en materia ambiental que desarrolla la institución, se otorgarán 10 puntos al oferente que incluya dentro del personal, al menos cinco personas que cuenten con cursos o capacitaciones en el tema de manejo de residuos, demostrable mediante la presentación de la copia del certificado autenticada por notario. Esta información será tomada de la documentación para el cumplimiento de los requisitos del personal según la Sección III del cartel”* (folio 37 del expediente de recurso de objeción). Por su parte, la cláusula 36 señala: *“Listado y experiencia*

del personal: El oferente debe presentar el listado del personal que va a brindar el servicio así como la currícula respectiva, indicando años de experiencia. El personal debe cumplir con los siguientes requisitos: (...) c) Cursos complementarios de servicios al cliente, primeros auxilios, manejo de residuos u otros que den valor agregado al trabajo que vaya a realizar al menos 2 empleados destacados” (folio 34 del expediente de recurso de objeción). Sobre el particular, se deben realizar varias precisiones. Como primer aspecto, se observa que la Administración modifica la cláusula de evaluación de forma que ya no se requieren al menos cinco misceláneos que tengan cursos o capacitaciones para otorgar el 10% de porcentaje sino que, de forma escalonada y, a partir de tres trabajadores, otorga puntuación a las ofertas que presenten este aspecto. Ahora bien, en la respuesta de la entidad licitante, en cuanto a las capacitaciones y cursos como requisito de admisibilidad, o sea, respecto a la cláusula 36 del pliego cartelario (primer punto del recurso), esa institución indicó: *“(...) los demás cursos solicitados (manejo de residuos y servicio al cliente) se mantiene como requisito de admisibilidad a cumplir por al menos tres personas de las aportadas dentro del personal”* (folio 20 del expediente del recurso de objeción) (el destacado no es del original). En ese sentido, y a partir de lo resuelto en el punto anterior, no se presentaría confusión alguna en tanto la Administración debe eliminar como requisito de admisibilidad lo referente al citado curso de manejo de residuos. Por otra parte, la objetante señala en su recurso: *“Si la administración persiste en esta evaluación, se solicita que el oferente presente como empresa constancia de las charlas o cursos que ha recibido como grupo de trabajo, cursos que brinda el MINAE, que a su vez lo han transmitido a los funcionarios, debido a que la participación ha sido general y no de forma individual”* (folio dos vuelto del expediente del recurso de objeción). Sobre el particular, si bien el objetante no desarrolla su argumento, se observa que la Administración amplía la forma en que el oferente puede demostrar el cumplimiento, pues permite capacitaciones grupales con indicación de los asistentes. En virtud de lo dispuesto, se **declara parcialmente con lugar** este extremo del recurso. **3) Sobre las revisiones de precio.** La objetante solicita se corrija en el punto 43 del pliego cartelario el índice de salario mínimo construcción al que corresponde a los servicios del trabajador no calificado (TNC), de forma que se ajuste en todo a la aplicación del Decreto de Salarios. En ese sentido, solicita que se incluya el índice que corresponda al de servicios trabajador no calificado. La Administración menciona que se modificará lo indicado por el recurrente, de forma que se lea que el índice de salario correspondiente para la revisión de

precios será el ismf: índice salarios mínimos servicios final y de igual forma el “ismo”, es decir el índice de salario mínimo servicios oferta. **Criterio de la División**. La Administración se allana y manifiesta que indicará el índice ismf: índice de salarios mínimos servicios final, de igual forma el ismo: índice de salarios mínimos servicios oferta. Así las cosas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 175 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, al no observarse que con el allanamiento se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico, procede **declarar con lugar** este extremo del recurso.-----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto por los artículos 182, 183, y 184 de la Constitución Política, 81 de la Ley de Contratación Administrativa y 175, 178 y 180 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa se resuelve: **1) DECLARAR PARCIALMENTE CON LUGAR** el recurso de objeción interpuesto por la empresa **SERVICIOS MÚLTIPLES ESPECIALIZADOS SERMULES, S.A.** en contra del cartel de la Licitación Pública No. 2017LN-000003-CNR promovida por el Consejo Nacional de Rectores para la contratación de servicios de aseo, limpieza y manejo de residuos para el CONARE. **2) PREVENIR** a la Administración para que proceda a realizar las modificaciones al cartel indicadas en la presente resolución, dentro del término y condiciones previstas en el artículo 180 del citado Reglamento. **3) Se da por agotada la vía administrativa.**-----
NOTIFÍQUESE.-----

Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

Suraye Zaglul Fiatt
Fiscalizadora Asociada

SZF/tsv
 NN: 08431 (DCA-1572-2017)
 NI: 17065, 17632
 G: 2017002325-1