

R-DCA-0605-2017

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las trece horas diecinueve minutos del siete de agosto del dos mil diecisiete.-----

Recurso de objeción interpuesto por la empresa **MULTISERVICIOS ASIRA S.A.** en contra del cartel de la **LICITACION PUBLICA No. 2017LN-000002-0009600001**, promovida por la **JUNTA ADMINISTRATIVA DEL ARCHIVO NACIONAL** para la adquisición de los “*Servicios de aseo y limpieza en las instalaciones del Archivo Nacional*”.-----

RESULTANDO

I. Que el objetante Multiservicios ASIRA S.A., presentó en fecha 19 de julio de 2017 recurso de objeción contra el cartel de la citada licitación.-----

II. Que mediante auto de las catorce horas con treinta minutos del veintiuno de julio de dos mil diecisiete se otorgó audiencia especial a la Administración licitante respecto al recurso de objeción indicado-----

III. En el procedimiento se han observado la disposiciones legales respectivas.-----

CONSIDERANDO

I. Sobre el fondo del recurso. Cláusula V. Evaluación de las ofertas. Experiencia:

Argumenta el objetante que la Administración ha indicado como requisitos de admisibilidad puntos que luego son incluidos en el sistema de calificación. Considera que si bien la Administración cuenta con la discrecionalidad suficiente para establecer las reglas bajo las cuales determinará la calificación el mismo debe cumplir al menos tres elementos básicos como lo son los factores a calificar, el porcentaje que se le va a asignar a cada uno y la metodología de aplicación, mismos que, afirma, se cumplen a cabalidad en este caso concreto. No obstante lo anterior, estima que dicho sistema de evaluación incorpora rubros de calificación que esos son parte de los requisitos de admisibilidad y por ende no pueden ser puntuables. Alega que en distintas resoluciones de este órgano contralor se ha indicado que todo requisito que deba ser cumplido por todos los potenciales oferentes son requisitos de admisibilidad y no son calificables. Expone que la cláusula objetada se refiere a la experiencia de los oferentes, y que en cuanto a experiencia se refiere, primeramente el cartel expone requisitos de admisibilidad estableciendo que los oferentes deben haber desarrollado un mínimo de tres contratos diferentes en la prestación de servicios de aseo y limpieza y que cada uno de ese contratos debe cumplir con condiciones específicas tales como haber tenido una duración mínima de dos años continuos, haberse desarrollado con un mínimo de quince personas por contrato, haber

cubierto un área mínima de 15.000 m², haberse ejecutado en los últimos diez años entre otras. Argumenta que el sistema de evaluación planteado confunde los factores de calificación con aspectos de admisibilidad, pues la Administración al momento de la evaluación de la experiencia vuelve a solicitar lo mismo que se indica como requisitos de admisibilidad asignándole seis puntos por cada contrato adicional a los tres contratos solicitados como admisibilidad y que cumplan con los requisitos solicitados para admisibilidad, calificándose un máximo de cinco contratos adicionales para un total de 30 puntos. Afirma que su representada no encuentra un valor agregado con respecto a la razonabilidad de la metodología, pues como se reitera, se solicita lo mismo que en los requisitos de admisibilidad, pues no aporta elementos diferenciadores en la selección del oferente al brindarse calificación a aspectos como se reitera, son de admisibilidad y en consecuencia no debe asignarse puntuación alguna a aquellos que sean indispensables por el cumplimiento de estas condiciones, ello en razón de que al ofrecer un puntaje a estos aspectos es un contrasentido e insiste en que no agrega ningún valor trascendente al sistema de evaluación. Propone para su respectiva valoración evaluar los años de experiencia de los oferentes en la prestación de servicios de aseo y limpieza y no por contratos. En cuanto a dicho argumento la Administración señala que lo solicitado por la Administración en el sistema de evaluación de ofertas no riñe con los requisitos de admisibilidad del pliego, sino que se otorgan puntos adicionales al mínimo requerido. Afirma que pretende asegurarse que el oferente que cuente con la mayor experiencia real, comprobable a través de contratos resulte adjudicado y que por ello prescindió de un sistema de puntuación como la propuesta por el recurrente, basada solo en años de experiencia, la cual solo premia los años de antigüedad que no refleja la actividad real de la empresa. Alega que por ejemplo una empresa puede tener 12 años de experiencia pero un solo contrato, mientras que otra de menor antigüedad puede contar con una mayor cantidad de contratos, lo cual implica una mayor inversión de recursos, refleja una empresa de mayor solidez y con capacidad de respuesta a las exigencias del mercado. Considera que el factor debe permanecer tal como se señala en el pliego ya que no se observa discrepancia entre el sistema de evaluación y los criterios de admisibilidad y que al contrario se premian los contratos adicionales que el oferente tenga independientemente de los años de experiencia que cuente, siempre y cuando cumpla con el mínimo de años de experiencia y el resto de requerimientos de admisibilidad dados en el pliego de condiciones. Argumenta que la cláusula objetada no atenta contra los principios de

interdicción de la arbitrariedad, razonabilidad y proporcionalidad que alega el recurrente, pues se ajusta a los principios de eficiencia, justicia, lógica y conveniencia institucional. **Criterio de la División:** En el caso concreto se tiene que el objetante cuestiona la cláusula de evaluación del presente cartel, específicamente la que califica la experiencia de los oferentes, argumentando que la misma evalúa aspectos definidos en el mismo cartel como requisitos de admisibilidad. En razón de su argumentación resulta necesario referirnos a las condiciones carteleras invariables y de evaluación concernientes a la experiencia contenidas específicamente en las cláusulas No. 16 y 17 del cartel. Como primer punto la cláusula No. 16.1 se refiere a la experiencia mínima (admisibilidad) de la siguiente forma: “16.1 *EXPERIENCIA: Para demostrar su experiencia en la prestación de los servicios objeto de esta contratación, los oferentes deben haber desarrollado un mínimo de tres contratos diferentes en la prestación de servicios de aseo y limpieza; cada uno de los cuales deben cumplir con las siguientes condiciones: 16.2 Haber tenido una duración mínima de dos años continuos. Si el contrato se encuentra en ejecución, su vigencia se contabilizará hasta el día anterior a la apertura de ofertas. 16.3 Haberse desarrollado con un mínimo de quince personas por contrato. 16.4 Haber cubierto un área mínima de 15.000 m² por contrato. 16.5 Haberse ejecutado en los últimos diez años. 16.6 Para comprobar la experiencia el oferente debe aportar documento extendido por el cliente al que brindó el servicio, donde se consigne la siguiente información: 16.6.1 Datos generales del cliente (nombre, dirección, teléfonos, etc.) 16.6.2 Fecha de inicio y finalización del contrato. 16.6.3 Breve descripción del tipo de servicio brindado por la contratista. 16.6.4 Cantidad de personal aportado para la prestación del servicio. 16.6.5 Área en metros cuadrados que cubrió el contrato. 16.6.6 Nombre de la persona de contacto del cliente y número de teléfono o dirección de correo electrónico. 16.6.7 Una calificación del servicio recibido.” (descargando el archivo denominado “SERVICIOS DE ASEO Y LIMPIEZA” https://www.mer-link.co.cr/moduloOferta/search/EP_SEJ_COQ603.jsp?cartelNo=20170600527&cartelSeq=00&isPopup=Y&currSeq=00) del cual se desprende la obligatoriedad de todos los oferentes que pretendan concursar el tener a su haber, en cuanto a experiencia se refiere, al menos tres contratos de aseo que cumplan con las condiciones citadas, es decir, que quien no cuente con esa experiencia no superará la fase de admisibilidad de las ofertas y como consecuencia no será sometido al sistema de evaluación. Por otra parte se observa que el sistema de evaluación contempla un rubro referente a la experiencia signándole un valor de treinta por ciento (30%) de*

la calificación, el cual es definido en el pliego de condiciones de la siguiente forma: “17.18 Se asignarán seis puntos por cada contrato adicional, a los tres contratos solicitados para admisibilidad; calificándose un máximo de cinco contratos adicionales. Estos contratos deben cumplir con los requisitos solicitados de admisibilidad, y como prueba deben aportarse documentos extendidos por los clientes con la información establecida en el apartado de requisitos de admisibilidad. 17.19 Nota: Respecto a la experiencia solicitada tanto en requisitos de admisibilidad como para puntuar, debe tenerse en cuenta: 17.19.1 Que los contratos deben ser independientes, pero sí pueden haberse ejecutado en un mismo periodo de tiempo. 17.19.2 Para efectos de puntuación solamente se considerarán periodos completos en meses.” (descargando el archivo “SERVICIOS DE ASEO Y LIMPIEZA” https://www.mer-link.co.cr/moduloOferta/search/EP_SEJ_COQ603.jsp?cartelNo=20170600527&cartelSeq=00&isPopup=Y&currSeq=00). Como puede verse, la Administración calificará a los oferentes que hayan superado la fase de admisibilidad y asignará seis puntos adicionales hasta un máximo de 30pts, por cada contrato adicional que aporten que se ajuste a las mismas características que se requirieron como admisibilidad. En primera instancia resulta importante recordar que las cláusulas cartelarias de evaluación por sí mismas no limitan la participación de ningún potencial oferente, pues en realidad tratan de ponderar ventajas comparativas con el objetivo de seleccionar la oferta más conveniente para el interés público. Consecuente con lo anterior, esta Contraloría General ha reconocido que una cláusula de calificación solamente puede ser objetada en el tanto la misma resulta desproporcionada, inaplicable o intrascendente, de manera que el objetante tiene la obligación de fundamentar para demostrar alguna de las condiciones citadas, para proceder a su modificación. Es por ello que resulta procedente la discusión de lo planteado por el recurrente que ha cuestionado la trascendencia del rubro de experiencia del sistema de evaluación por las razones ya mencionadas. Para la resolución del presente recurso, no debe perderse de vista que ha sido reiterado por este órgano contralor que la definición de los parámetros de evaluación es una decisión discrecional de la Administración siempre y cuando los mismos generen una ventaja comparativa (ver las resoluciones R-DCA-172-2015 del 02 de marzo de 2015, R-DCA-274-2015 del 14 de abril de 2015 y R-DCA-903-2016 del 07 de noviembre de 2016, entre otras), es decir, que resulten trascendentes de frente al objeto o la necesidad de la Administración que es precisamente el aspecto cuestionado en el presente recurso y por ello resulta necesario acreditar que la característica de trascendencia de

un factor de evaluación significa precisamente que los mismos deben ofrecer un valor agregado a la calificación de los oferentes pudiendo valorarse aspectos de carácter cuantitativo o cualitativo. En el caso concreto el objetante cuestiona la trascendencia del rubro de evaluación relativo a la experiencia alegando que en el mismo se califican aspectos de admisibilidad, al respecto lleva razón el objetante cuando afirma en forma genérica que calificar a los concursantes aspectos que son de obligatorio cumplimiento (requisitos de admisibilidad) no agrega valor o genera una ventaja comparativa dentro del sistema de evaluación pues se trata aspectos que todos los oferentes deben cumplir, sin embargo, lo que sí resulta posible es que la Administración dentro de su discrecionalidad defina elementos mínimos de admisibilidad y que a su vez decida incluir en el sistema de evaluación una metodología que permita un reconocimiento mediante puntaje para quienes superen ese aspecto mínimo de admisibilidad y con ello recibir una mejor calificación (ventaja comparativa) y a la vez generar un valor agregado a favor de la propia Administración (trascendencia). Bajo esa línea de pensamiento se desprende del recurso de objeción que el objetante no acredita las razones por las cuales el sistema de evaluación definido por la Administración para el rubro de experiencia no resulta trascendente, es decir no explica el por qué considera que el calificar contratos adicionales a los requeridos como admisibilidad no genera valor alguno, pues simplemente se limita a alegar que se evalúan los mismos requisitos de admisibilidad si mayor desarrollo. De la revisión de las cláusulas de admisibilidad y de evaluación relacionadas con la experiencia, se desprende con toda claridad la metodología mediante la cual la Administración reconocerá un puntaje proporcional por cada contrato adicional (a los de admisibilidad) que presente cada oferente y que si bien replica las características de los contratos requeridos en fase de admisibilidad, lo cierto es que se están calificando contratos adicionales a los tres contratos que como mínimo debe aportar cada oferente para resultar elegible, por lo que no es cierto que se estén evaluando los mismos requisitos de admisibilidad como afirma el objetante sino, contratos adicionales a los mínimos de admisibilidad y que a criterio de esta División sí pueden generar un valor agregado en cuanto al rubro de experiencia que se quiere calificar por parte del Archivo Nacional. Plantea el objetante que la Administración modifique la metodología de evaluación de las ofertas y que valoren los años de experiencia en el mercado de los oferentes y no los contratos que tengan los oferentes, solicitud que plantea sin hacer al respecto ningún razonamiento en el que indique cómo estima que esa metodología de evaluación propuesta

resulta equiparable o bien supera la trascendencia respecto de la disposición cartelaria objetada, pues debe recordar el objetante que es discreción de la Administración la definición de aspectos de admisibilidad y sólo puede debatirlos con la respectiva fundamentación si cuestiona aspectos de trascendencia, proporcionalidad y aplicabilidad. Conforme lo expuesto, no se aprecia en este caso lesión injustificada alguna de la participación, en tanto la Administración ha ponderado aspectos de admisibilidad en forma diferenciada de la evaluación, por lo que procede **declarar sin lugar** el recurso en este extremo. -----

POR TANTO

En virtud de lo expuesto y con fundamento en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 81 de la Ley de la Contratación Administrativa y 180 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa: **SE RESUELVE: 1) Declarar sin lugar el Recurso de objeción** interpuesto por la empresa **MULTISERVICIOS ASIRA S.A.** en contra del cartel de la **LICITACION PUBLICA No. 2017LN-000002-0009600001**, promovida por la **JUNTA ADMINISTRATIVA DEL ARCHIVO NACIONAL** para la adquisición de los "*Servicios de aseo y limpieza en las instalaciones del Archivo Nacional*".-----

NOTIFÍQUESE. -----

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

David Venegas Rojas
Fiscalizador

DVR/chc
NI: 17877, 18168, 18734.
NN: 08934 (DCA-1664
Cl: Archivo central
G: 2017002367-1