



R-DCA-00492-2020

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las ocho horas treinta y cuatro minutos del ocho de mayo del dos mil veinte.-----

RECURSOS DE OBJECCIÓN interpuestos por **FABIO VINCENZI GUILÁ, SONIA MADRIGAL FERNANDEZ, ANA LAURA GONZÁLEZ CUBERO y JOSÉ JAVIER VEGA ARAYA** en contra del cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2020LN-000001-0006400001**, promovida por la **COMISIÓN NACIONAL DE PRÉSTAMOS PARA EDUCACIÓN (CONAPE)** para los “Servicios profesionales en Derecho para realizar notariado externo para los estudiantes con crédito educativo de CONAPE”.-----

RESULTANDO

I. Que el veintiuno de abril del dos mil veinte, el señor Fabio Vincenzi Guilá presentó ante la Contraloría General de la República, recurso de objeción en contra del cartel de la licitación pública No. 2020LN-000001-0006400001 promovida por la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE). -----

II. Que el veintidós de abril del dos mil veinte, las señoras Sonia Madrigal Fernández y Ana Laura González Cubero, presentaron ante la Contraloría General de la República, recurso de objeción en contra del cartel de la licitación pública No. 2020LN-000001-0006400001 promovida por la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE).-----

III. Que el veintitrés de abril del dos mil veinte, el señor José Javier Vega Araya presentó ante la Contraloría General de la República, recurso de objeción en contra del cartel de la licitación pública No. 2020LN-000001-0006400001 promovida por la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE). -----

IV. Que mediante auto de las trece horas con treinta y siete minutos del veintitrés de abril del dos mil veinte, se otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara sobre los recursos de objeción interpuestos por los señores Fabio Vincenzi Guilá, Sonia Madrigal Fernández y Ana Laura González Cubero. Dicha audiencia fue atendida mediante el oficio No. SADM-092-2020 del veintiocho de abril de dos mil veinte, el cual se encuentra incorporado al expediente de los recursos de objeción. -----

V. Que mediante auto de las once horas con veintitrés minutos del veinticuatro de abril del dos mil veinte, se otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara

sobre el recurso de objeción interpuesto por José Javier Vega Araya. Asimismo se dispuso acumular el referido recurso con aquellos interpuestos por los señores Fabio Vincenzi Guilá, Sonia Madrigal Fernández y Ana Laura González Cubero. Dicha audiencia fue atendida mediante el oficio No. SADM-092-2020 del veintiocho de abril de dos mil veinte, el cual se encuentra incorporado al expediente de los recursos de objeción.-----

VI. Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.-----

CONSIDERANDO

I. SOBRE LA PRECLUSIÓN. El artículo 178 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (en adelante RLCA), dispone que contra el cartel de la licitación pública y de la licitación abreviada podrá interponerse recurso de objeción dentro del primer tercio del plazo para presentar ofertas, contado a partir del día siguiente de la publicación o de aquel en que se realice la invitación. Ahora bien, en cuanto a las modificaciones y adiciones al cartel, el artículo 179 del mismo cuerpo normativo, entre otras cosas, dispone: *“Contra las modificaciones o adiciones del cartel, podrá interponerse recurso de objeción dentro del primer tercio del plazo que medie entre la publicación o comunicación de la variante del cartel y la fecha señalada para recibir ofertas”*. Así las cosas, los recursos de objeción que se interpongan contra las cláusulas modificadas, deberán interponerse dentro del primer tercio que medie entre la publicación o comunicación de esas modificaciones y la fecha para recibir ofertas. No obstante, aquellas cláusulas no modificadas, no corren la misma suerte, ya que el momento procesal para interponer cualquier cuestionamiento, tuvo que haberse dado en el tercio que medie entre la publicación del cartel original y el plazo para recibir ofertas. Al respecto, en la resolución No. R-DCA-330-2017 de las nueve horas con veinte minutos del veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete, este órgano contralor señaló: *“(...) la posibilidad de recurrir queda limitada a las últimas modificaciones efectuadas al cartel y no sobre las cláusulas consolidadas en las versiones anteriores de éste. [...] Por lo tanto, cualquier alegato que verse sobre una cláusula o contenido del pliego no sujeta a variación, se encuentra precluida, ya que el momento procesal oportuno para impugnar era una vez conocido el contenido del cartel original y haber ejercido la acción recursiva en tiempo. Al respecto conviene remitir al principio de preclusión el cual se entiende como pérdida o extinción de una facultad legal, por lo que no es posible admitir a*

conocimiento de esta División alegatos precluidos ya que tal proceder atentaría entre otros aspectos, contra la agilidad y eficiencia que debe imperar en la fase de elaboración y depuración del cartel hasta que éste se consolide y por razones de seguridad jurídica, por cuanto las cláusulas que se consolidan se entienden firmes, no existiendo una posibilidad ilimitada en cuanto al momento de objetar el cartel durante el procedimiento de contratación. A mayor abundamiento, conviene señalar que “(...) las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, impidiéndose el regreso a etapas y momentos procesales ya extinguidos y consumados. La preclusión es la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal.” (PACHECO, Máximo, *Introducción al Derecho, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1976, p. 263*). En el caso particular, el cartel original del concurso ya había sido cuestionado, por lo que mediante la resolución No. R-DCA-00297-2020 de las diez horas treinta y un minutos del veinticinco de marzo del dos mil veinte, este órgano contralor resolvió una serie de recursos de objeción interpuestos en aquella oportunidad. De allí que ahora sólo resultaría procedente la interposición de recursos de objeción de aquellas cláusulas modificadas por la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (en adelante CONAPE), ya sea por así ordenarlo la Contraloría General o porque hayan sido variadas de oficio por parte de la Administración licitante. Así las cosas, aquellas cláusulas que no hayan sido modificadas y que sean cuestionadas en esta etapa procesal, se consideran consolidadas y por ende cualquier cuestionamiento se encontraría precluido.-----

II. SOBRE EL FONDO. A) RECURSO INTERPUESTO POR FABIO VINCENZI GUILÁ: 1)

Sobre la metodología de evaluación, cursos de actualización. Manifiesta el objete que el puntaje referido a los cursos de aprovechamiento debe eliminarse, en el tanto dichos cursos nunca son calificados, ya que solamente señalan que el interesado asistió y completó el curso. De esta forma, el requisito de obtener un promedio de setenta por ciento de calificación final, resulta de imposible cumplimiento para cualquier oferente. Por su parte, la Administración manifiesta que mediante la resolución No. R-DCA-00297-2020 de las diez horas treinta y un minutos del veinticinco de marzo del dos mil veinte, este órgano contralor procedió al rechazo de plano de todos los recursos de objeción referidos a la metodología de evaluación, por lo tanto, dicho sistema no ha sufrido modificaciones, por lo que el argumento se encuentra precluido. De igual forma aclara, que los cursos de actualización regulados en el cartel se

dividen en dos tipos; los de participación, que como su nombre lo indica, basta con asistir presencial o virtualmente al curso, y los cursos de aprovechamiento, los cuales son evaluados para garantizar que el participante ha asimilado los conocimientos adquiridos. **Criterio de la División:** El objetante recurre el pliego cartelario, ya que considera que a los cursos de aprovechamiento no deben asignársele una calificación, pues con el solo hecho de asistir a los mismos, se entrega el certificado de aprovechamiento. Al respecto, observa este órgano contralor que lo objetado por el recurrente ya fue debidamente discutido en la primera ronda de objeciones, por lo que se remite a lo resuelto en la resolución No. R-DCA-00297-2020, que en lo particular señala: *“Tal y como ha sido el criterio de este órgano contralor, la cláusula objetada no limita la participación del recurrente, por cuanto forma parte del contenido de evaluación en este caso (...) Ello le impone al objetante, el deber de fundamentar en este y en todos los casos, las razones por las cuales considera que el plazo definido por la Administración no resulta pertinente para ponderar la ventaja de actualización que ha destacado en el cartel, sobre todo en un caso en donde el objetante lejos de demostrar cual es la realidad de los cursos a nivel nacional, no aporta elementos de prueba con los que sustente su alegato. En este mismo sentido, no consta el ejercicio realizado para demostrar la diferencia entre el contenido de un curso de aprovechamiento y por otra parte de participación, para demostrar que en el caso la relación de peso porcentaje resulta irrazonable, por lo que se procede a **rechazar de plano** por falta de fundamentación este extremo del recurso”* (resaltado es parte del original). Por otra parte, se tiene que la actual clausula cartelaria establece: *“(...) Se evaluarán los cursos de actualización relacionados con el Código Notarial y sus reformas; cursos relacionados con la Ley de Notificaciones y sus reformas y cursos de Derecho Notarial y Registral. i. Tipo de certificado: (...) •De aprovechamiento: actividades de adiestramiento y capacitación recibidas, iguales o mayores a 20 horas naturales de instrucción, en las cuales se debe obtener un mínimo de setenta por ciento como promedio final en su calificación. Cada certificado presentado tendrá un valor de 4 puntos (...)”* (folio 28 del expediente digital de los recursos de objeción). De frente a lo transcrito, siendo que lo que objeta el recurrente no se refiere a las modificaciones realizadas al pliego cartelario, sino que están referidas al cartel original, trae como consecuencia que el mismo se encuentre precluido y por lo tanto lo procedente es **rechazar de plano** este punto del recurso. **2) Sobre la metodología de**

evaluación, criterios de desempate. Manifiesta el objetante que la entidad licitante viola el principio de certeza jurídica, en el entendido que el pliego debió indicar expresamente, que la puntuación adicional en aplicación del criterio de desempate, sería otorgada a favor de aquellos oferentes que estén inscritos como PYME de servicio. La Administración manifiesta que el numeral 55 del RLCA detalla claramente cómo debe ser aplicado el factor de desempate, por lo que se estima innecesario transcribirlo nuevamente en el cartel. Consecuentemente y dada la naturaleza de la contratación, resulta claro que el criterio le es aplicable a la PYME de servicio.

Criterio de la División: De la misma manera en que se indicó en el punto anterior, lo pretendido por el objetante ya fue analizado en la resolución citada supra. Al respecto ahí se indicó: *“El cartel en lo que interesa establece lo siguiente: “En caso de presentarse empate en la calificación se utilizarán como criterio de desempate el siguiente elemento: Primer lugar: aplicación del artículo 55 bis del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Segundo lugar: sorteo, al que serán convocados los oferentes con igual calificación susceptibles de resultar adjudicatarios” (folio 4 del cartel, ubicación citada supra). Observando el planteamiento presentado por el recurrente, estima esta Contraloría General que no existe ninguna contradicción u omisión cartelaria, pues se denota claramente que la cláusula objetada remite a los criterios de desempate en la calificación y no a la elección de notarios para asignar un determinado lugar. Aunado a lo anterior, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 180 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa que dispone: “Cuando resulte totalmente improcedente por el fondo o la forma, ya sea, entre otras cosas, porque se trate de simples aclaraciones, o porque no se presenta debidamente fundamentado, será rechazado de plano en el momento que se verifique tal circunstancia”. En consecuencia, se **rechaza de plano** este extremo del recurso”* (resaltado es parte del original). Ahora bien, la redacción actual del cartel, en el punto 2 “Metodología de evaluación”, dispone en lo conducente: *“En caso de presentarse empate en la calificación se utilizarán como criterio de desempate el siguiente elemento: • Primer factor: aplicación del artículo 55 bis del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa/ •Segundo factor: sorteo, al que serán convocados los oferentes con igual calificación susceptibles de resultar adjudicatarios siguiendo el procedimiento siguiente (...)”* (folio 28 del expediente citado supra). Así las cosas, conforme a lo señalado en el punto I de la presente resolución, este punto del recurso debe **rechazarse de plano**, debido a que si bien la

cláusula cartelaria fue objeto de modificaciones, esto no quiere decir que sea posible objetar el contenido integral de la cláusula, sino que dicha posibilidad refiere únicamente al aspecto modificado. En el presente caso, el argumento refiere a aspectos de la cláusula que conservan la redacción de la versión original del cartel, por lo que se debe entender que en esos casos opera igualmente la preclusión. **3) Sobre el trámite de pago de honorarios notariales.** Manifiesta el objeteante, que el cartel omite de forma total un apartado que regule la forma de pago de los honorarios del notario. A su vez, reitera que lo señalado en el pliego violenta nuevamente el “Arancel de Honorarios por Servicios Profesionales de Abogacía y Notariado”. Finalmente indica que, el último párrafo de la página 12 del cartel debe ser modificado, puesto que los honorarios del notario deben ser cancelados únicamente por la licitante. La Administración manifiesta que producto de la ronda anterior, ha dejado claro que la forma de cancelar los honorarios se realizará conforme al Decreto Ejecutivo No. 41457-JP “Arancel de Honorarios por Servicios Profesionales de Abogacía y Notariado”. De acuerdo con lo anterior, los honorarios por los servicios prestados se calcularán con base en las tarifas establecidas en el Decreto vigente al momento en que se presente cada demanda, para lo cual se deberá aportar el testimonio y la factura que respaldan la procedencia del cobro. De este modo, CONAPE cancelará los gastos (incluye timbres y gastos relacionados) y honorarios correspondientes, solamente cuando el prestatario del servicio lo consigne en su solicitud de préstamo y así se haya aprobado. En caso de que este no lo incluya, posteriormente tendrá la posibilidad de solicitar una modificación en su plan de desembolsos para cubrir este rubro. Consecuentemente, el solicitante cuenta con la posibilidad de incluir los gastos notariales como parte del financiamiento o realizar el pago directamente al notario con recursos propios, sin necesidad de ser incluido en el préstamo, en cuyo caso, CONAPE no realizará ningún tipo de desembolso. Respecto al procedimiento para el pago, se requiere disponer de un documento mediante el cual se tenga certeza de que el profesional realizó el trabajo contratado, para lo cual se requiere que aporte el testimonio y la factura para determinar el monto exacto a cancelar. Esta factura debe detallar los rubros de honorarios y gastos relacionados. El pago al contratista se autorizará a través de los medios de pago electrónico utilizados por CONAPE. **Criterio de la División:** Respecto a este punto, debido al allanamiento por parte de la Administración en la ronda anterior, se estableció que la forma de pago del cartel debía

ajustarse al “Arancel de Honorarios por Servicios Profesionales de Abogacía y Notariado”. En este sentido, se observa que en la versión actual del pliego, punto 3 “Especificaciones Técnicas”, se indicó: *“Trámite para el pago de honorarios notariales. En caso de que el cliente solicite incorporar al préstamo el pago de honorarios notariales, el Administrador del Contrato o a quién delegue, procederá conforme el Decreto Ejecutivo N° 41457-JP “Arancel de honorarios por servicios profesionales en abogacía y notariado”. Los honorarios por los servicios prestados se calcularán con base en las tarifas establecidas para el respectivo trámite, en el arancel de honorarios de servicios profesionales de abogacía y notariado, vigente en el momento en que se presente cada demanda, para lo cual deberá presentar el Testimonio y la factura que comprueben la procedencia del cobro. En caso de que el Cliente realice la cancelación de honorarios directamente ante el Contratista de común acuerdo entre las partes, el Contratista deberá comunicar al Administrador del Contrato o a quién delegue, que el pago fue honrado para lo cual deberá remitir copia de documento idóneo que así lo compruebe. Si el cliente desistiere de firmar la escritura y esta se encontrara ya confeccionada en el protocolo, el Contratista podrá cobrar al Cliente, según sea el caso, alguno de los porcentajes fijados en el Arancel respectivo. CONAPE advertirá desde el inicio del proceso de tal responsabilidad al Cliente”* (resaltado es parte del original) (folio 28 del expediente citado supra). A partir de lo transcrito, se desprende que el cartel de forma expresa señaló que para la cancelación de los honorarios notariales, se utilizará el Arancel vigente al momento de presentarse el requerimiento y que será CONAPE el que pagará los respectivos honorarios, previa demostración del testimonio y la factura emitida por el contratista, por lo que no se aprecia algún elemento o contradicción que produzca inseguridad jurídica, ni tampoco que se limite la participación de eventuales oferentes. Aunado a lo anterior, la misma cláusula dispone los casos en los cuales le corresponde a CONAPE cancelar los honorarios por el servicio notarial brindado, por lo que se desconoce bajo qué términos considera el objetante, que dicho aspecto violente dicho Arancel. De este modo, el aspecto impugnado por el objetante carece de la fundamentación requerida por el parrado cuarto del numeral 178 del RLCA, por lo que se procede a **declarar sin lugar** este punto del recurso de objeción. **B) RECURSO INTERPUESTO POR SONIA MADRIGAL FERNANDEZ: 1) Sobre la cláusula 1.1 del objeto contractual.** Manifiesta la objetante que el objeto de la presente licitación es la contratación de

servicios profesionales de notariado externo, cuya profesión les exige tener oficina abierta al público. Por ello alega a partir de lo establecido en el pliego cartelario, que la firma de los instrumentos podrán ser realizados en las oficinas de CONAPE, por lo tanto, no hay razón alguna que justifique que el oferente deba tener oficina en el cantón en que participa. Expone que en su caso particular, la oficina se encuentra en Curridabat mientras que las instalaciones de CONAPE se encuentran en San Pedro, cantón distinto de San José. En ese sentido, refiere a una contradicción, en el entendido que el cantón de Montes de Oca no aparece en los cantones que se pretenden licitar. Además, si las firmas de las escrituras podrán realizarse en las oficinas de CONAPE, y siendo que el contratista se encuentra totalmente anuente a trasladarse a las oficinas de la entidad -sin ningún costo adicional para el interesado-, el establecer la limitante de tener oficina abierta en el cantón, quebranta el principio de libre concurrencia de ofertas. Como un segundo aspecto, menciona que se echa de menos la justificación por parte de la Administración respecto al número de notarios a contratar. En esta línea expone, que con el cierre del financiamiento a algunas carreras universitarias y posgrados, la cantidad de operaciones formalizadas se ha visto significativamente disminuida, lo que hace que no se entienda el razonamiento para elevar el número de profesionales. La Administración manifiesta que los argumentos de la objetante se encuentran precluidos. A su vez aclara, que la presente contratación busca disminuir los gastos que eventualmente podrían incurrir los beneficiarios de préstamos al realizar traslados y pago de viáticos. Considerando lo anterior, se dejó como una posibilidad para que en el caso de que el prestatario y el contratista coincidieran en alguna gestión en las oficinas de CONAPE, que dichas partes pudieran acordar realizar el notariado en dichas instalaciones, sin embargo, lo normal será formalizar en la oficina declarada por el contratista. Respecto a la selección de los cantones, dicha elección corresponde a la accesibilidad que se pretende otorgar a los clientes, disminuyendo sus gastos por traslados, tiempo y otros, por lo que no corresponde necesariamente a los cantones centrales de cada provincia, sino que puede ubicarse en otros cantones establecidos en el cartel y sus distritos. Asimismo, la selección de notarios corresponde a los clientes de CONAPE quienes escogerán el cantón en el cual formalizarán sus préstamos. **Criterio de la División:** En relación a la definición del objeto contractual, en la resolución No. R-DCA-00297-2020, este órgano contralor indicó: *“A partir de los argumentos planteados por el objetante, dirigidos a cuestionar en este*

caso la definición del objeto contractual, el cual ha sido distribuido por la Comisión Nacional de Préstamos para Educación en la cláusula 1.1 del pliego referida al Objeto Contractual Requerido de la siguiente forma: “1. OBJETO CONTRACTUAL REQUERIDO: Servicios externos de profesionales en Derecho Notarial para la tramitación de Notariado externo para los estudiantes con crédito educativo de CONAPE, por un año, del 01 Julio 2020 al 30 de junio 2021. Con posibilidad de prorrogar la contratación por 3 años adicionales. Modalidad entrega según demanda./ 1.1 Servicios requeridos para las siguientes provincias y los siguientes cantones (...) Nota: Los oferentes únicamente podrán participar en una sola provincia y en un solo cantón; el oferente debe tener reportada y abierta su oficina física ante la Dirección Nacional de Notariado en el cantón en el cual está participando” (el resaltado es del original, extraído del folio 01 del cartel según consta en el archivo adjunto denominado “NI 7742-2020 ADJUNTO 1” que ha sido incorporado a folio 158 del expediente del recurso de objeción) (...) En primer orden, este órgano contralor estima importante indicar que la organización del objeto tal cual ha sido determinada por la Administración ciertamente establece el requisito de poseer una oficina abierta en el cantón en el cual participará eventualmente el oferente, cuya justificación radica en la asignación y atención del servicio de forma oportuna de frente a las necesidades que se presenten por los estudiantes en cada una de las oficinas de interés, con lo cual además se pretende la reducción de recursos en traslados de tal forma que no se considera que se trate de una imposición injustificada en este caso por la Administración. Ahora bien, en cuanto a la selección de los cantones referidos y la cantidad de profesionales a adjudicar, es menester indicar que la definición del objeto mismo del concurso descansa en la Administración, quién de frente a las necesidades y posibilidades presupuestarias define el objeto de la contratación, ejercicio de sus facultades discrecionales que deberá administrar en el marco de la ciencia, la técnica y la lógica jurídica. En este caso, el objetante no ha demostrado que la cláusula transgrede en efecto alguno de estos límites, máxime considerando que ante la eventual sujeción al cartel o no de la presente contratación, el profesional continúe brindando sus servicios en el resto del territorio nacional (...) Así las cosas, se **declara sin lugar** este extremo del recurso” (resaltado es parte del original). En virtud de lo anterior y de acuerdo con lo señalado al inicio de la presente resolución, el recurso debe **rechazarse de plano** en cuanto a estos extremos, debido a que como se evidenció la cláusula objetada no

sufrió modificación alguna, con lo cual se encuentra precluida la posibilidad de recurrir, habiéndose consolidado en forma definitiva el pliego cartelario. **2) Sobre la cláusula 2.3 de la metodología de evaluación, experiencia específica en notariado.** Manifiesta la objetante que el pliego resulta omiso y poco claro, al no indicar cómo se otorgarán los 5 puntos por constancia presentada. A manera de ejemplo, no se sabe qué sucede si el oferente aporta una constancia y en ella se estipula que se prestó el servicio por tres años, por ende, esta equivale a 15 puntos, o bien, si se presenta una constancia por un año, esta corresponde únicamente a 5 puntos. En este sentido expone, que para evitar confusiones, dicho aspecto debe aclararse. La Administración manifiesta que dicho alegato corresponde a una aclaración y no es propio de un recurso de objeción. A pesar de lo anterior, aclara que se están evaluando con 5 puntos cada constancia de trabajo que cumpla con los requisitos mínimos solicitados, de manera que, si una constancia establece que el oferente laboró de forma continua un plazo de 2 años, para efectos de puntuación, solo se tomará en cuenta una constancia. Agrega que dicho aspecto será aclarado en el cartel. **Criterio de la División:** Estima esta División que la pretensión de la objetante, consiste básicamente en que la Administración le aclare un aspecto de una cláusula cartelaria. En ese sentido, el artículo 60 del RLCA dispone: *“Las aclaraciones a solicitud de parte, deberán ser presentadas ante la Administración (...)”*. Además, el artículo 180 del mismo cuerpo normativo regula: *“Cuando resulte totalmente improcedente por el fondo o la forma, ya sea, entre otras cosas, porque se trate de simples aclaraciones, o porque no se presenta debidamente fundamentado, será rechazado de plano en el momento que se verifique tal circunstancia”*. Así las cosas, las aclaraciones deben ser interpuestas y resueltas por la Administración, por lo tanto estima este órgano contralor que deben **rechazarse de plano** en tanto no son materia del recurso de objeción. Aténgase la objetante a lo indicado por la Administración y dado que se estimó necesario modificar la cláusula, proceda la Administración a realizar la publicación respectiva conforme a lo dispuesto en el artículo 60 del RLCA. **3) Sobre el apartado de plazo para las escrituras, entrega de boleta de seguridad.** Manifiesta la objetante que la exigencia de presentar la boleta de seguridad es totalmente innecesaria, por cuanto el sistema de ventanilla digital instaurado por el Registro Nacional en el marco de la Ley de Firma Digital y las políticas de Gobierno Digital, permiten la presentación de los instrumentos notariales con firma digital. La Administración manifiesta que se allana al argumento

presentado, por lo que ajustará el cartel. **Criterio de la División:** La objetante pretende impugnar la cláusula cartelaria que requiere presentar la boleta de seguridad, como comprobante de presentación de la escritura ante el Registro Público. Al respecto, estima este órgano contralor que lo requerido por la objetante se encuentra precluido, en el tanto lo manifestado no fue objeto de impugnación ante este órgano contralor en la primera ronda de objeciones, además de que la cláusula impugnada no ha sido objeto de modificación alguna por parte de CONAPE, lo cual puede ser constatado de la lectura de la cláusula cartelaria original, la cual indicaba: ***“Plazo para las escrituras (...) c) Entregar al Administrador del Contrato o quien delegue: (...) Aportar el comprobante de presentación de la escritura ante el Registro Público (boleta de seguridad)”***. De esta forma, al tratarse de un aspecto que no sufrió modificación alguna, dicho argumento se tiene por precluido. En razón de lo anterior, corresponde el **rechazo de plano** el recurso planteado en este punto. Aténgase la objetante a lo indicado por la Administración y dado que se estimó necesario modificar la cláusula, proceda la Administración a realizar la publicación respectiva conforme a lo dispuesto en el artículo 60 del RLCA. **C) RECURSO INTERPUESTO POR JOSÉ JAVIER VEGA ARAYA: 1) Sobre la cláusula 2.4 de la metodología de evaluación, de la valoración de la maestría en derecho notarial y registral.** Manifiesta el objetante que la maestría en derecho notarial y registral es considerada como un requisito legal para ser habilitado como notario público, motivo por el cual no puede estar sujeta de otorgamiento de puntos en la metodología de evaluación. De este modo, refiere que a partir del 22 de noviembre del 2003, es requisito para obtener la habilitación como notario público, obtener el posgrado en derecho notarial y registral, los cuales corresponden a la especialidad y la maestría. En este sentido, refiere al artículo 55 del RLCA el cual es claro en señalar que no pueden formar parte del sistema de evaluación, aquellos requisitos mínimos legales indispensables para la contratación. Además, indica que CONAPE en atención a los recursos de objeción presentados en la primera ronda, decidió modificar dicho apartado eliminando la puntuación para los posgrados de especialidad y doctorado (este último por no existir en Costa Rica), y aumentó la puntuación para la maestría a 10 puntos, no obstante, la solicitud de aclaración, era para precisar que tanto el doctorado como la maestría y la especialidad, debían ser en materia notarial y registral y no en otras áreas del derecho. Adicional a lo anterior, estima desproporcionado el puntaje asignado a la maestría, mientras que

no se otorga puntaje a la especialidad, siendo que ambos posgrados le otorgan al oferente un conocimiento integral del notariado moderno, con una mejor preparación para el ejercicio de la profesión. La Administración manifiesta que la puntuación para la especialidad en notariado fue eliminada, ya que actualmente es un requisito establecido por el Colegio de Abogados y la Dirección Nacional de Notariado para poder ejercer la profesión. Por ello, asignar puntuación a dicha especialidad, iría en perjuicio de otros profesionales que se graduaron previo a la vigencia del requisito y por lo tanto, se otorga puntuación únicamente a la maestría, la cual corresponde a estudios adicionales que no son requisitos para ejercer la profesión. Por último explica, que los factores de evaluación no imponen restricciones para participar, ni violentan algún principio de contratación administrativa vigente. **Criterio de la División:** En primer término, estima este órgano contralor que para el rubro bajo análisis no ha operado la preclusión procesal, puesto que la cláusula sí sufrió una modificación, que se relaciona directamente con el punto objetado. Al respecto, la impugnación deriva de la cláusula 2 del pliego alusiva a la metodología de evaluación, en donde se establece el siguiente criterio: *“1. Presentación de maestrías / 10 puntos / Para la obtención de los 10 puntos en este factor el oferente deberá aportar copia del título obtenido en maestría en cualquiera de las siguientes áreas: **Notarial y Registral**”* (resaltado es parte del original) (folio 28 del expediente citado supra). De frente a lo anterior, el objetante discute el factor desde dos escenarios; la inclusión de la maestría como factor a evaluar y la eliminación del puntaje para la especialidad, siendo otorgado en su totalidad a la maestría. Sobre el primer aspecto, conviene indicar que el artículo 3 del Código Notarial dispone: *“Para ser notario público y ejercer como tal, deben reunirse los siguientes requisitos: (...) c) Ser licenciado en Derecho, con el postgrado en Derecho Notarial y Registral, graduado de una universidad reconocida por las autoridades educativas competentes; además, haber estado incorporado al Colegio de Abogados de Costa Rica al menos durante dos años y, con la misma antelación, haber solicitado la habilitación para ejercer el cargo (...)”*. De frente a lo anterior, el recurrente no ha acreditado que la normativa efectivamente disponga la maestría, como requisito mínimo para poder ejercer el notariado, por lo que dicho argumento carece de una adecuada fundamentación. Tampoco acredita con prueba idónea, que la interpretación que realiza en cuanto a la maestría sea la que debe predominar, pareciendo más bien corresponder a una consideración particular del objetante, por cuanto si bien es cierto el Código Notarial

regula el posgrado como requisito legal, dicha normativa no sustenta el argumento expuesto por el recurrente. Para el segundo escenario, en cuanto a la sugerencia de puntuar otros rubros en el sistema, vale la pena recordar que los factores de evaluación podrán ser impugnados siempre y cuando se acrediten que estos no cumplen con las características propias de dicho mecanismo a saber: proporcionado, pertinente, trascendente y aplicable. De esta forma, le correspondía al objetante demostrar cómo dicho sistema sobrepasa la discrecionalidad con la que cuenta la Administración, debiendo aportar para ello la prueba correspondiente como parte del ejercicio de su fundamentación, en cuyo caso no ha sido acreditado, por lo que se procede a **rechazar de plano** ambos aspectos del recurso. **2) Sobre la omisión de cumplimiento en las disposiciones de la Ley 7600.** Manifiesta el objetante, que la Administración incluyó dentro del cartel el siguiente párrafo: “*Las oficinas de los oferentes deberán cumplir con todas las obligaciones normativas existentes aplicables para el inmueble, incluidas las disposiciones que contempla la Ley 7600.*” No obstante lo anterior, señala que el pliego debe ser completamente claro en cuanto a las especificaciones solicitadas, no dejando lugar a dudas o malas interpretaciones. De esta manera, el cartel no hace referencia a lo expresamente solicitado en el recurso de objeción anterior, dado que omite referenciar el cumplimiento de Ley de Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad, ni se desarrolla un mecanismo para demostrar el cumplimiento de dicha normativa, como podría ser una declaración jurada. Asimismo, considera que el cartel debería regular cuál sería la sanción en caso de que se incumpla dicha disposición, para lo cual remite ejemplos de otras instituciones como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Banco Popular de Desarrollo Comunal. Por lo anterior, solicita la modificación al pliego cartelario para dar cumplimiento a lo dispuesto en el recurso anterior, en específico a las oficinas de los notarios públicos, si no están al nivel de la acera, obligatoriamente deberán contar con entrada por ascensor o rampa, así como que se establezca el mecanismo para demostrar el cumplimiento y se establezcan las sanciones por su incumplimiento. La Administración manifiesta que en tiempo y forma, procedió a incorporar en el cartel, el clausulado correspondiente al cumplimiento de la ley 7600. No obstante lo anterior, agrega que no le corresponde sancionar a un oferente por incumplimiento a la ley referida, ya que eso excedería sus competencias, por lo que cada profesional debe ser responsable por el cumplimiento de dicha condición para presentar la oferta. Asimismo, la condición fue incluida en

forma amplia y no solamente al acceso desde acera, ya que la normativa es mucho más extensa para la habilitación de cualquier espacio inmueble para servicios. **Criterio de la División:** Para este punto en particular, se tiene que la nueva versión del cartel dispone: *“Las oficinas de los oferentes deberán cumplir con todas las obligaciones normativas existentes aplicables para el inmueble, incluidas las disposiciones que contempla la Ley 7600”* (folio 28 del expediente citado supra). Respecto a la exigencia del requisito anterior, se debe indicar que resulta muy razonable que de frente al objeto de la presente licitación, la Administración licitante exija requisitos para brindar mayor facilidad y comodidad al usuario final del servicio. En esta línea, resulta importante recordar que el objeto de la presente licitación, radica en la contratación de profesionales en derecho para brindar los servicios notariales a los clientes de la Administración licitante, cuyos usuarios eventualmente podrían ser personas con alguna discapacidad. Asimismo, dichos servicios deberán ser brindados en la oficina particular del notario, lo que hace indispensable que los eventuales contratistas cuenten con una oficina abierta al público, que cumpla con lo dispuesto en la Ley 7600 en relación con la infraestructura necesaria para dicha población, por lo que es un deber también de la Administración contratante en el ejercicio de sus facultades de fiscalización, de verificar que el oferente y eventual contratista cumpla con todos los requisitos necesarios para prestar un adecuado ejercicio de la actividad que aquí se pretende dar. De esa forma, existe una afirmación de política pública que ha realizado el legislador en materia de acceso para personas con discapacidad que no resultan simples recomendaciones sin ninguna consecuencia; sino que le corresponde a las entidades en su actividad contractual velar por el cumplimiento de los requisitos legales, cuando ello tenga relación con el objeto licitado; como precisamente es el caso los servicios prestados a las personas que acuden al Consejo a requerir financiamiento, lo cual no puede dejarse de lado por la Administración bajo el argumento de que no resulta competente para fiscalizar estos aspectos. De ahí entonces, si existe inopia en la Administración sobre cómo cumplir la legislación, debe acudir a las instancias competentes para asesorarse y disponer pliegos que cumplan con la ley, sobre todo que permitan prestar servicios en condiciones de igualdad y acceso para todos los interesados. Bajo este orden de ideas, el cartel debe ser un cuerpo totalmente claro no solo en cuanto a las especificaciones del objeto contractual, sino que debe brindar claridad respecto a los requerimientos que serán exigidos.

Para el caso concreto, ciertamente el cartel estipula la obligación para todo oferente de acatar la ley 7600, no obstante, de la forma en que está concebido el cartel, no se determina la forma o modo alguno de acreditar su debido cumplimiento, así como su posterior fiscalización. En virtud de lo anterior, se procede a **declarar parcialmente con lugar** este argumento, para lo cual deberá la Administración implementar las medidas necesarias mediante las cuales se verifique de previo a la apertura de ofertas y durante la ejecución de esta contratación, las obligaciones atinentes a la citada ley. **3) Sobre el objeto contractual.** Manifiesta el objete que el cartel elimina lo referido al procedimiento para adjudicar los cantones infructuosos, lo cual atenta contra lo dispuesto por la Contraloría General en la resolución No. R-DCA-00297-2020. Por ello, considera que CONAPE debe reincorporar las reglas para resolver el caso de la adjudicación de los cantones que resulten infructuosos. La Administración manifiesta que el manejo de cantones infructuosos puede resultar en recursos luego de los actos de adjudicación, por lo tanto, en resguardo de su discrecionalidad, se decidió eliminar el método dispuesto anteriormente y trabajar con las ofertas que se reciban para los cantones en que efectivamente se presenten oferta. Así las cosas, los cantones en los cuales no se reciban ofertas, serán declarados infructuosos según lo regula el RLCA. **Criterio de la División:** En primer lugar, se tiene que mediante la resolución No. R-DCA-00297-2020 esta Contraloría General indicó: “(...) Se adjudicarán 50 notarios públicos externos seleccionados como titulares (2 profesionales por cantón) y en el mismo acto se dejará una lista de elegibles de 25 notarios públicos externos adicionales (suplentes: 1 por cantón). En caso de que se presenten en esta contratación cantones infructuosos de ofertas, se podrá adjudicar mayor cantidad de notarios distribuidos en los otros cantones de la misma provincia, según participación obtenida, previa justificación en análisis de ofertas del Administrador del Contrato” (folio 158 del expediente de recurso de objeción) (...) De frente a lo anterior, se **declara con lugar** este extremo y se le ordena a CONAPE para que incorpore lo expuesto en su escrito de atención a la audiencia especial y proceda a realizar los ajustes pertinentes en el pliego, por medio de la respectiva modificación cartelaria, a la cual debe otorgarse la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes”. Ahora bien, en la versión actual del cartel, se tiene que la cláusula 1.1 del pliego referida al objeto contractual dispone: “Servicios externos de profesionales en Derecho Notarial para la

*tramitación de Notariado externo para los estudiantes con crédito educativo de CONAPE. Con posibilidad de prorrogar la contratación por 3 años adicionales. Modalidad entrega según demanda / 1.1. Servicios requeridos para las siguientes provincias y los siguientes cantones (...) Se adjudicarán 50 notarios públicos externos seleccionados como titulares (2 profesionales por cantón) y en el mismo acto se dejará una lista de elegibles de 25 notarios públicos externos adicionales (suplentes: 1 por cantón)” (folio 28 del expediente citado supra). De frente a lo expuesto, se tiene que el objetante le exige a CONAPE incorporar las reglas para adjudicar cantones infructuosos, sin presentarse un análisis en el que explique por qué esto le impide su participación o por qué lo efectuado por la Administración resulta contrario a la normativa. Así las cosas, resulta importante recordar que la definición del objeto recae en la entidad licitante, quién frente a las necesidades y posibilidades presupuestarias define el objeto de la contratación. De esta manera, no se aprecia que la modificación de la cláusula del objeto obedezca a conductas arbitrarias por parte de CONAPE o lesivas a la participación del oferente. Por el contrario, el pliego refleja la prerrogativa que tiene la Administración de declarar inelegibles las ofertas, justificando y motivando su decisión final según lo exige el numeral 86 del RLCA. Adicionalmente, por razones de interés público y por cualquier circunstancia sobreviniente en el procedimiento, la Administración cuenta con la posibilidad de no adjudicar el proceso, sin que ello implique un perjuicio para ningún oferente. En virtud de lo expuesto, se **declara sin lugar** este extremo del recurso. Ahora bien, este órgano contralor no pierde de vista, que la Administración ha manifestado con su respuesta que deja sin efecto el análisis expuesto por ella en la primera ronda de objeciones, de manera que no habrá procedimiento para adjudicar cantones infructuosos. De esa forma, resulta necesario advertir a CONAPE, que queda bajo su entera responsabilidad, las valoraciones con respecto a su pertinencia y conveniencia, desde el punto de vista del objeto a licitar y las consecuencias que esto conlleva en la prestación del servicio. **D) RECURSO INTERPUESTO POR ANA LAURA GONZALEZ CUBERO: 1) Sobre la metodología de evaluación, experiencia específica de notariado.** Manifiesta la objetante que el presente rubro de evaluación requiere que se presenten cartas de prestación de servicios profesionales, lo cual es restrictivo, limitante y arbitrario, en el tanto mantienen el status quo de aquellos notarios que durante décadas han pertenecido a un grupo privilegiado de profesionales que han prestado servicios a Bancos Públicos y Privados. Expone*

que en su condición de notaria, ha asignado más de 70 escrituras entre constituciones de hipoteca y cancelaciones, entre otros actos relacionados con crédito en el sector privado, cuya experiencia se apega al criterio de evaluación. De esta forma indica, que la experiencia se logra acreditar con la cantidad de escrituras autorizadas o por medio de los índices de los protocolos del notario, pero que en ninguna circunstancia la experiencia debe ser mediante la presentación de una carta. Asimismo, requerir que se presente experiencia antes de diciembre del año 2019 resulta arbitrario, irracional e ilógico, lo cual restringe aún más la posibilidad de obtener puntos en la evaluación. Considera que lo más racional es demostrar experiencia hasta máximo a la fecha de apertura de las ofertas. La Administración indica que mediante la resolución No. R-DCA-00297-2020, este órgano contralor rechazó de plano por falta de fundamentación todos los recursos de objeción referidos a la metodología de evaluación, por lo tanto, dicho sistema no ha sufrido modificaciones, por lo que el argumento se encuentra precluido. En adición a lo anterior, señala que la metodología de evaluación es un criterio discrecional de la Administración para que de todos los oferentes elegibles se pueda adjudicar al más conveniente para la Institución. Estima que los factores de evaluación no imponen restricciones para participar ni violenta ningún principio de contratación administrativa vigente. De frente a la impugnación, indica que dicho rubro de evaluación ha sido determinado por la unidad técnica que requiere el servicio, como el mejor factor para validar la experiencia del oferente y su validación responde a las necesidades de la Institución para determinar al mejor oferente para el servicio. **Criterio de la División:** Para el caso particular, la objetante cuestiona el contenido de la citada cláusula en dos sentidos, la presentación de la carta o constancia para la acreditación de puntaje y el lapso de tiempo estipulado para acreditar los servicios brindados. En el primer escenario, dicho planteamiento ya fue discutido en la ronda anterior para lo cual esta Contraloría General resolvió: “(...) *En este caso, el objetante ha venido a impugnar otro de los factores que integran el sistema de evaluación, establecido de la siguiente manera: “Experiencia específica en Notariado/ 40 puntos/ Por cada constancia recibida se otorgará 5 puntos, hasta un máximo de 40 puntos. La constancia deberá ser por prestación de servicios del profesional en un contrato de 1 año continuo como mínimo, ejecutado entre Enero 2017 hasta Diciembre 2019. La constancia deberá precisar la participación del profesional asignado a esta contratación” (folio 03 del cartel citado supra). Es de frente a tal rubro, que el objetante ha planteado su*

impugnación en tres aspectos concretos. El primero de ellos se refiere a la forma de acreditar el porcentaje, conforme a lo cual realiza una serie de propuestas que a su criterio deberían imperar sobre el mecanismo de los contratos que ha sido ideado por la Administración (...) En el caso tampoco se ha demostrado la inexistencia o impedimento para suscribir contratos de esta naturaleza con el sector privado por lo que el argumento carece de la debida fundamentación y en ese sentido se **rechaza de plano** dicho extremo” (resaltado es parte del original). Así las cosas, conforme a lo indicado en el punto I de la presente resolución, por no haber sido objeto de modificación cartelaria y por tratarse de un aspecto ya analizado por este órgano contralor, lo procedente es que este argumento de la objetante deba ser **rechazado de plano** por encontrarse precluida la discusión respecto a las constancias requeridas para evaluar la experiencia de los oferentes. Respecto al plazo de las constancias, debe indicarse que aún cuando sí es posible observar que la cláusula objetada sufrió una modificación en su redacción, la objetante plantea en su recurso un aspecto que se encuentra precluido. Para lo anterior, se debe partir por indicar que tal y como se desprende en la resolución referida líneas atrás, el plazo para acreditar el servicio es de enero 2017 hasta diciembre 2019. Ahora bien, la nueva versión del cartel, dispone en el punto 2 “Metodología de evaluación” rubro 3 lo siguiente: “(...) Por cada constancia recibida se otorgará 5 puntos, hasta un máximo de 40 puntos. La constancia deberá ser por prestación de servicios del profesional en un contrato de 1 año continuo como mínimo, ejecutado entre enero 2017 hasta marzo 2020” (resaltado es parte del original (folio 28 del expediente citado supra). Como puede observarse, el plazo al que refiere la recurrente ha sido modificado por parte de CONAPE, ya no siendo diciembre 2019 la fecha máxima para acreditar experiencia, lo que hace que deba **rechazarse de plano** este argumento. **2) Sobre la metodología de evaluación, presentación de maestrías.** Manifiesta la objetante que en Costa Rica existen dos posgrados en Derecho Notarial y Registral que son; la especialidad y la maestría, y con cualquiera de ellos se habilita a un notario público a ejercer, no obstante, CONAPE se limita a solo evaluar la maestría sin otorgar ningún punto a la especialidad. Por ello indica, que la actuación de CONAPE limita su participación, ya que a pesar de contar con una especialidad esta no cuenta con una maestría. La Administración manifiesta que la especialidad en notariado fue recurrida anteriormente por otros interesados, siendo que se procedió a eliminar su puntuación debido a que actualmente es un requisito

establecido por Colegio de Abogados y la Dirección Nacional de Notariado para poder ejercer la profesión. De este modo, asignar puntuación a la especialidad iría en perjuicio de otros profesionales que se graduaron previo a la vigencia del requisito y por lo tanto, se otorga puntuación solo a la maestría, la cual corresponde a estudios adicionales que no son requisitos para ejercer la profesión. De igual manera manifiesta, que los factores de evaluación no imponen restricciones para participar, ni violentan algún principio de contratación administrativa vigente. **Criterio de la División:** Tal y como ha sido reiterado en la presente resolución, lo impugnado se trata de una cláusula que se encuentra dentro del sistema de evaluación de ofertas. Al respecto, debe señalarse que dichos parámetros no impiden la participación de los oferentes, en el sentido de que se tratan de ponderar ventajas comparativas con el objetivo de seleccionar la oferta más conveniente para el interés público, por lo que los reclamos en su contra deben acreditar que los factores incorporados no cumplen con las características ya referidas en la presente resolución. Para el caso concreto, la recurrente se encuentra disconforme con la puntuación que le asigna CONAPE a la maestría, en el tanto no le otorga ningún punto a la especialidad, sin embargo, lejos de fundamentar su alegato, su petición consiste en reajustar el sistema de evaluación a su criterio y sus propia posibilidades, lo cual no es factible a través del mecanismo de objeción. En virtud de lo anterior, se **rechaza de plano** este extremo del concurso.-----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 81 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 178, 179 y 180 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve: **1) DECLARAR PARCIALMENTE CON LUGAR** el recurso de objeción interpuesto por **JOSÉ JAVIER VEGA ARAYA**, en contra del cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2020LN-000001-0006400001**, promovida por la **COMISIÓN NACIONAL DE PRÉSTAMOS PARA EDUCACIÓN (CONAPE)** para los “Servicios profesionales en Derecho para realizar notariado externo para los estudiantes con crédito educativo de CONAPE”. **2) DECLARAR SIN LUGAR** el recurso de objeción interpuesto por **FABIO VINCENZI GUILÁ** en contra del cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2020LN-000001-0006400001**, promovida por la **COMISIÓN NACIONAL DE PRÉSTAMOS PARA EDUCACIÓN (CONAPE)** para los “Servicios profesionales en Derecho para realizar notariado externo para los estudiantes con

crédito educativo de CONAPE". **3) RECHAZAR DE PLANO** los recursos de objeción interpuestos por **SONIA MADRIGAL FERNANDEZ y ANA LAURA GONZÁLEZ CUBERO** en contra del cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2020LN-000001-0006400001**, promovida por la **COMISIÓN NACIONAL DE PRÉSTAMOS PARA EDUCACIÓN (CONAPE)** para los "Servicios profesionales en Derecho para realizar notariado externo para los estudiantes con crédito educativo de CONAPE". **4) PREVENIR** a la Institución para que proceda a incorporar las valoraciones, dentro del término y condiciones previstas en el artículo 180 del citado Reglamento. **5)** Se da por agotada la vía administrativa en cuanto al conocimiento de fondo del recurso.-----

NOTIFIQUESE.-----

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Diego Arias Zeledón
Fiscalizador Asociado

DAZ/chc
NI: 10951,11059,11184,11293,11368,11933,11970
NN: 6913 (DCA-1670)
G: 2020001514-2

