

R-DCA-00007-2021

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las ocho horas del seis de enero de dos mil veintiuno.-----

RECURSO DE OBJECCIÓN interpuesto por **TECNOLOGÍA EDUCATIVA S.A.** en contra del cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL 2020LN-000005-0007300001** promovida por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA** para la Compra de Equipo y mobiliario educacional, deportivo y recreativo, según demanda.-----

RESULTANDO

I. Que el nueve de diciembre de dos mil veinte, la empresa **TECNOLOGÍA EDUCATIVA S.A.** presentó por la vía del correo electrónico ante la Contraloría General de la República, recurso de objeción en contra del cartel de la licitación pública número 2020LN-000005-0007300001 promovida por el Ministerio de Educación Pública, documento que fue presentado de manera física un día después.-----

II. Que mediante auto de las quince horas veintitrés minutos del once de diciembre de dos mil veinte, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara sobre el recurso de objeción interpuesto. Dicha audiencia fue atendida mediante el oficio N° D.PROV.-DCA-062-2020 del dieciséis de diciembre del dos mil veinte, el cual se acompaña del oficio DVM-AC-DRTE-DIDI- 300-2020, los cuales se encuentran incorporados al expediente de la objeción. -----

III. 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 EL FONDO DEL RECURSO PRESENTADO POR TECNOLOGÍA EDUCATIVA S.A.

1) Señala **el objetante** que el cartel limita injustificadamente la libre competencia, que las especificaciones que presenta este concurso sesgan o favorecen a un producto y, por ende, a un potencial oferente. Que los requerimientos no se encuentran fundados técnicamente, ya que la necesidad que se busca atender puede ser también satisfecha con los productos de varios proveedores. Que su solución es superior técnicamente y desarrollada específicamente para la educación. Que su proveedor también cuenta con competiciones a nivel internacional de incluso mayor envergadura que la WRO, llamada WER (World Education Robotics) la cual al ser fundada en el mercado asiático que es la cuna de la robótica y ha ido expandiéndose a nivel mundial cuenta anualmente con más de un millón de participantes y que al ser

desarrollada por el fabricante que representa, se puede hasta pensar en que el MEP sea el ente regulador de la competición en el país. Por su parte, **la Administración** indica que el recurso de objeción al cartel constituye el remedio procesal que el ordenamiento jurídico pone a disposición de los potenciales oferentes para remover posibles obstáculos a la libre participación, situación que en apariencia es lo que la empresa señala existe en el presente caso, lo cual en realidad no ocurre. Señala que el argumento de la empresa es meramente especulativo, carente de fundamento y prueba que demuestre que se le limita la libre participación. Indica que el único argumento, es que su proveedor (sin mencionar cuál es) también cuenta con competiciones a nivel internacional como la WER, de lo cual se debe intuir que por tal razón implicaría una limitación. La empresa no señala de qué forma, por ejemplo, la indicada competencia permitirá a la administración satisfacer la necesidad intrínseca en el objeto de la contratación ni de qué forma abrir el cartel a otro tipo de competencias sí le permitiría ofrecer en el presente concurso. Es decir, la empresa solo pretende que el cartel se ajuste a su necesidad, no a la necesidad institucional, lo cual no es el fin del recurso de objeción, sin realizar ningún ejercicio argumentativo sobre el cuestionamiento que realiza, tal y como lo exige el artículo 178, párrafo 4 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa el cual regula textualmente, que *“el recurso deberá presentarse con la prueba que se estime conveniente y debidamente fundamentado a fin de demostrar que el bien o el servicio que ofrece el recurrente puede satisfacer la necesidad de la Administración”*, ejercicio que el objetante no realiza, pues como se aprecia de su escrito, se limita a mencionar que su proveedor también tiene competiciones internacionales, sin ir más allá, como si ese solo hecho implicara una transgresión del ordenamiento jurídico por parte de esta Administración, razón por la que se estima que no constituye un argumento que justifique modificar alguna disposición cartelaria. Se aportan a continuación los elementos que justifican la procedencia del requerimiento cartelario, relacionados con la referencia a los eventos indicados por el objetante.

a. La Olimpiada Nacional de Robótica (ONR) es un evento asociado al WRO (World Robot Olympiad), el cual se ha llevado a cabo en Costa Rica desde el año 2009. Este evento tiene más de 11 años de trayectoria y ha impactado a más de 5.000 niños y jóvenes de todas las regiones del país. Los centros educativos del Ministerio de Educación Pública han participado activamente de esta iniciativa desde el primer año de su realización, por lo que se trata de un evento consolidado. Por el contrario, el evento que menciona la empresa recurrente, el denominado WER (World Education Robotics) carece totalmente de trayectoria en el país y no ha existido ninguna iniciativa de trabajo conjunto con el MEP, por lo que no sería posible que se

logre la finalidad de la Administración de fomentar la creatividad y participación de niños y jóvenes en eventos competitivos, pues dicho evento no existe en el país. La ONR ha sido implementada a lo largo de los años asumiendo el liderazgo de la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, el Instituto Nacional de Aprendizaje y ha recibido el apoyo del Fondo de Incentivos del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, razón por la cual se ha garantizado la inclusión de todos los sectores del país, en especial los niños y jóvenes estudiantes de centros educativos públicos.

b. El proceso de la ONR se consolidó en el año 2017 cuando Costa Rica acogió la organización de la Olimpiada Mundial de Robótica, siendo la primera ocasión que dicho evento se realizaba fuera del continente asiático. La importancia de dicho evento motivó que el Gobierno de la República declarara la Olimpiada Mundial de Robótica (WRO) Costa Rica 2017 de Interés público y así hace constar en la Gaceta No. 2 del martes 3 de enero del 2017, No. 008-2016-AJ-MICITT. Asimismo, el Ministerio de Educación Pública declaró de interés educativo dicho evento mundial por medio del oficio DVM-AC-0735-06-2017 y por medio del Departamento de Recursos Tecnológicos tuvo una participación activa en la Olimpiada Mundial Costa Rica 2017, ya que asumieron la responsabilidad de impartir los talleres educativos durante el evento mundial a más de 3 mil participantes provenientes de más de 70 países alrededor del mundo.

Criterio de la División: El recurso de objeción al cartel es el medio mediante el cual los potenciales oferentes interesados en participar en un procedimiento de contratación administrativa solicitan eliminar o modificar aspectos del pliego de condiciones que consideran limita la libre participación o que violentan normas o principios que rigen en materia de contratación administrativa. De conformidad con lo establecido en el artículo 178 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), el recurso de objeción debe indicar las infracciones precisas que se le imputa al cartel con señalamiento de las violaciones a los principios fundamentales de la contratación administrativa, a las reglas de procedimiento o en general el quebranto de disposiciones expresas del ordenamiento jurídico. En ese sentido, cabe señalar que la Administración es quien conoce mejor sus necesidades a satisfacer, por tanto es la llamada a establecer y definir los requerimientos cartelarios bajo su discrecionalidad y atendiendo al interés público. En este orden, el cartel como acto administrativo se presume en apego del ordenamiento jurídico como consecuencia del interés público que en él converge; no obstante mediante la figura del recurso objeción, se prevé la posibilidad a los sujetos particulares de desvirtuar dicha presunción. Para ello, se exige que el objetante realice un ejercicio tendiente a cuestionar y evidenciar que el acto recurrido es contrario a los principios

rectores de la contratación administrativa; por lo que el recurrente tiene la **carga de la prueba**, de manera que debe presentar, aportar y fundamentar debidamente su alegato, a fin de comprobar la (s) infracción (s) que se le imputa al cartel, las violaciones a los principios de contratación administrativa o quebranto a cualquier regla de procedimiento o del ordenamiento en general. En el caso de marras, el objetante no identifica puntualmente la norma del cartel cuyo contenido limite o impida su participación, haciendo referencia en términos generales a “su solución” y al proveedor que representa (que no identifica) y el cual indica que también cuenta con competencias a nivel internacional, sin que quede claro cómo su argumento evidencia una posible transgresión a los principios que rigen en materia de contratación o al ordenamiento jurídico, sin que la referencia a que la llamada WER (World Education Robotics) *“...al ser fundada en el mercado asiático que es la cuna de la robótica y ha ido expandiéndose a nivel mundial”*, devenga un argumento que respalde el ejercicio mismo y el deber de fundamentación que le asiste a todo objetante. Los argumentos de TECNOLOGÍA EDUCATIVA S.A. no se acompañan de prueba alguna que les sustente, sin que el recurso de objeción sea el instrumento que permita o busque moldear un cartel, en atención a los intereses propios de un potencial oferente. Lo anterior, de frente a una Administración que – en el ejercicio de su discrecionalidad -, ha expuesto los motivos en los que se sustenta la procedencia del requerimiento cartelario y la relación entre la Olimpiada Nacional de Robótica (ONR) como evento asociado al WRO (World Robot Olympiad). Así las cosas, se **rechaza de plano** este extremo del recurso ante la falta de fundamentación señalada. **2) Señala el objetante** que el cartel en el apartado 24 tiene algunas solicitudes adicionales muy específicas que hacen que la licitación se oriente hacia un solo fabricante; solicitudes adicionales que se enfocan en la parte del software que brinda el fabricante LEGO para la entrega del material didáctico a los profesores, el cual según el documento debe hacerse a través de una plataforma virtual online, lo que excluye injustificadamente a proveedores como su representada, en los cuales existe el material didáctico y tiene plataformas de entrega pero no exactamente iguales a las de LEGO, la cual entiende tiene un costo anual, en su caso el material didáctico viene incluido en el precio del robot y la plataforma no tiene costo alguno. En estas solicitudes adicionales no lo especifican directamente pero indica que al investigar es sencillo notar que es LEGO, ya que los modelos solicitados deben poder competir en la First LEGO League y en la competencia WRO (World Robot Olympiad); para competir en la WRO los robots deben ser LEGO, lo cual excluye a todos los proveedores de otras marcas distintas a LEGO, esto más siendo un proceso por demanda, donde se puede

ver lesionado el ordenamiento jurídico al no permitir la libre competencia entre varios proveedores, y los intereses públicos que conlleva una adquisición que sea la más acertada y provechosa, al permitir comparar entre las diferentes ofertas que se presenten. Entre mayor apertura muestre el cartel, mayor es la posibilidad de identificar la mejor oferta. **La Administración** indica que la empresa incurre en la misma deficiencia demostrativa del punto anterior objetado, pues se limita a realizar apreciaciones subjetivas, sin ninguna base que soporte su argumento, contrario al principio de la carga de la prueba, de reiterada aplicación. No obstante, aclara que el software educativo que los oferentes propongan para la programación de los sets de robótica es independiente de la plataforma virtual que el Ministerio de Educación solicita para la correcta implementación del programa. El objetivo principal de la plataforma virtual es acompañar a las personas docentes en la implementación de la tecnología como parte del proceso de aprendizaje en el aula, independientemente de la plataforma que se utilice. El Aula Virtual o plataforma en línea debe ofrecer los contenidos temáticos de todas las áreas curriculares de los distintos niveles educativos, desde preescolar hasta secundaria, que los docentes emplearán para implementar correctamente las herramientas tecnológicas en el Plan de Estudios establecido por el MEP. Esto incluye actividades, planeamientos y todo lo necesario para que la robótica sea desarrollada en las lecciones de matemática, ciencias, computación, lenguajes, tecnología y cualquier otra área STEAM. Las características del Aula Virtual y su respectivo contenido se detalla de forma clara en el cartel de licitación. En relación con el argumento de la empresa, en el sentido de que para poder competir en el WRO solo se pueden hacer con tecnología de la marca Lego, señala que tal afirmación no es cierta. En la ONR existen diferentes categorías y en 4 categorías que incluyen edades desde los 6 hasta los 19 años y se puede participar con equipos de robótica, tanto de hardware como software y controladores de cualquier tecnología y no son exclusivas de una única marca o proveedor, tal y como lo menciona la empresa objetante, de modo que desde ningún punto de vista la referencia a dichos eventos constituye una limitación a la libre participación. Prueba de ello es que cada año en el país se tienen proyectos de la categoría Open donde se utilizan muy diversos materiales y diferentes tipos de controladores y como muestra de ello Costa Rica ha tenido representación en la ONR (WRO) con diversas tecnologías, tales como: • WRO Sochi 2014: equipo de la Universidad de Costa Rica que obtuvo el premio de innovación tecnológica, utilizó equipo de construcción metálico y controladores MyRio de National Instruments. • WRO Qatar 2015: equipo del Instituto Nacional de Aprendizaje utilizó equipo de construcción metálico y controladores MyRio, además de sistemas de visión unidos a controladores tipo Arduino. •

WRO Hungría 2019: equipo de primaria ganó el quinto lugar a nivel mundial con su proyecto de drones controlados por medio de Arduinos. Como se aprecia, no es cierto que en dichos eventos solo se pueda competir con una marca en particular, como lo señala la empresa objetante, de modo que no es cierto que el cartel contenga una limitación injustificada a la participación de cualquier tecnología. En virtud de lo expuesto, así como de la justificación sobre la procedencia del requerimiento cartelario solicita que se rechace el recurso de objeción presentado en todos sus extremos, por cuanto la empresa no ha demostrado la existencia de limitación alguna a la libre competencia, según se analizó y demostró. **Criterio de la División:** El objetante cuestiona de manera general las solicitudes adicionales del apartado 24 del cartel, sin entrar en el detalle específico de las mismas, señalando que se trata de solicitudes que no lo especifican directamente pero que al investigar considera “...es sencillo notar que es LEGO”, afirmación que hace acerca de una marca y una posible limitación, sin acompañar su argumento de prueba alguna. El Ministerio por su parte, ha sostenido que el software educativo que los oferentes propongan para la programación de los sets de robótica es independiente de la plataforma virtual que el Ministerio de Educación solicita para la correcta implementación del programa, a la vez que refuta el argumento de la empresa, en el sentido de que para poder competir en el WRO (World Robot Olympiad) solo se puede hacer con tecnología de la marca Lego. Este órgano contralor en el punto anterior, se refirió de manera amplia respecto al deber de fundamentación y la carga de la prueba que le asiste a quien impugna el cartel, documento que refleja una voluntad administrativa cuya legalidad aun cuando se presume, se ha habilitado por la vía recursiva la posibilidad de señalarle violaciones o infracciones que estén en detrimento de los principios que rigen la materia de contratación administrativa y/o el ordenamiento. No se trata de señalar una falta a partir de una mera especulación y/o consideración, la falta que se alegue debe estar acompañada de un ejercicio que le respalde y de la prueba correspondiente, lo cual – tal y como se identificó en el punto anterior -, el objetante tampoco realizó en este caso. Se tiene así que el objetante ha acudido a la figura del recurso de objeción para apuntar una posible violación cuyo ejercicio demostrativo es nulo, omisión que implica una falta de fundamentación, con la consecuencia inmediata de un **rechazo de plano** a este extremo del recurso.-----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 81 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 178 y 180 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve: **1) RECHAZAR DE PLANO** el recurso de objeción interpuesto por **TECNOLOGÍA**

EDUCATIVA S.A. en contra del cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL 2020LN-000005-0007300001** promovida por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA** para la Compra de Equipo y mobiliario educacional, deportivo y recreativo, según demanda. **2)** Se da por agotada la vía administrativa. -----

NOTIFÍQUESE. -----

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

CCF/mtch
Ni: 37807, 37962
NN: 00065 (DCA-0024-2021)
G: 2020004378-1
Expediente: CGR-ROC-2020007884

