

R-DCA-00449-2021

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa. San José, a las doce horas treinta y un minutos del veintiuno de abril del dos mil veintiuno.---------RECURSO DE OBJECIÓN interpuesto por INFANCIA CRECE QUERIDA en contra del cartel de la LICITACIÓN PÚBLICA No. 2021LN-000004-0003600001, promovida por la MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS para la "Contratación de persona física o jurídica para la Operacionalidad del Centro de Cuido y Desarrollo Infantil Selva Verde, Ciudad Quesada, San Carlos."-------**RESULTANDO** I.- Que el siete de abril del dos mil veintiuno, la empresa Infancia Crece Querida presentó recurso de objeción en contra del cartel de la licitación pública de referencia promovida por la Municipalidad de San Carlos,------II.- Que mediante auto de las trece horas treinta y un minutos del ocho de abril del dos mil veintiuno, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara sobre el recurso de objeción interpuesto. Dicha audiencia fue atendida mediante oficio MSC-A.M-0440-2021 del trece de abril del año en curso.-----III.- Que esta resolución se emite dentro del plazo de ley, habiéndose observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.-----

CONSIDERANDO

I.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECIÓN INTERPUESTO. 1) Sobre el subsidio que otorga el IMAS: La objetante manifiesta que el centro infantil será financiado con fondos provenientes del Instituto Mixto de Ayuda Social (en adelante IMAS), de conformidad con la sección 3 "Financiamiento y forma de pago" y cláusula 29 "Previsión presupuestaria y desglose de costos". Añade que dicho subsidio basa su estimación en una serie de costos específicos, los cuales han sido claramente establecidos por el IMAS en el oficio ABF-0388-11-2015 del Área de Bienestar Social "Modelo de costos para la estimación del monto del subsidio para el beneficio Cuido y Desarrollo Infantil", cuyo contenido transcribe en su recurso para evidenciar que en dicho documento se aprecia el siguiente detalle de costo mensual por niño: alimentación ¢ 28.415, materiales educativos ¢4.633, servicios públicos agua ¢1.616, servicios públicos electricidad ¢9.783, mantenimiento no incluido en IPC ¢1.889, productos de limpieza e higiene ¢3.222, imprevistos no incluido en el IPC ¢2.551 para un total de ¢52.109, lo que implica que el monto del subsidio en esta modalidad A, con relación 1:7 sea de ¢131.000. Menciona que el subsidio no contempla todas las solicitudes adicionales incluidas por la



Municipalidad, como lo son servicio de atención médica y servicio de nutrición. Por ello, solicita que sea revisado si en los términos actuales es posible exigir los adicionales incluidos en el cartel sin generar un desequilibrio económico en el contrato. Indica que el ordenamiento establece expresamente el deber para la Administración de contar con el suficiente contenido presupuestario, a efectos de hacer frente a las contrataciones de conformidad con los requerimientos técnicos establecidos en el cartel. Por lo anterior, estima que debe revisarse si las solicitudes adicionales de la Administración cuentan con el respaldo presupuestario a efectos de evitar posibles nulidades en el proceso de contratación. Considera que esta situación afecta el equilibrio de intereses de la contratación, debido a que obliga al contratista a asumir costos extras, los cuales no fueron previstos en los modelos de costos para la estimación del subsidio del IMAS. La Administración manifiesta que en ningún punto del cartel o documento complementario, se solicita la contratación de servicios médicos o de nutricionista de manera permanente o en planilla. Añade que en el caso de los servicios médicos, la empresa o persona física contratista tiene la posibilidad de ofrecer el servicio en coordinación con la entidad estatal respectiva para cumplir con lo establecido, respecto al examen médico, auditivo y visual. Reitera el hecho que el cartel permite que el servicio sea ofrecido en coordinación con la entidad estatal respectiva, o bien se establece que si el oferente no desea realizar dicha coordinación sí debe asumir el costo del servicio. En cuanto al servicio de nutricionista, afirma que se requiere un menú mensual confeccionado por un profesional en nutrición, garantizando en todo momento una alimentación balanceada y adecuada a las necesidades de los niños y las niñas. De igual forma que en el punto anterior, aclara que el pliego de condiciones no exige como requisito obligatorio que sea la oferente la que deba cubrir el costo de este profesional, ya que también ofrece la posibilidad de que dicho servicio sea ejecute en coordinación con el ente público competente. En virtud de lo anterior, rechaza los alegatos de la recurrente, ya que no logra demostrar la exigencia de los requisitos previamente mencionados. Criterio de la División. El pliego cartelario en su inciso 3 "Financiamiento y forma de pago" dispone: "a) La Municipalidad financia esta contratación con recursos incorporados en el presupuesto institucional, transferido por el IMAS, el cual se encuentra debidamente aprobado por la Contraloría General de la República. b) Los pagos se realizarán en forma mensual, la Municipalidad cancelará al operador el monto correspondiente por la cantidad de niños y niñas debidamente matriculados y reportados por el operador al finalizar el mes de operación de conformidad con el monto de pago establecido por el IMAS" (En consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado denominado "2. Información de Cartel", ingresar por la versión de la secuencia No. 01, de 25 de marzo del 2021; en la nueva ventana "Detalles del concurso", en título "F. Documento del cartel", descargar el documento No. 2, "Documento



Complementario al Cartel", 2- Documento Complementario al Cartel CECUDI Ciudad Quesada.pdf, pág 2"). De acuerdo con lo anterior, la objetante cuestiona el alcance del monto del subsidio que otorgará el IMAS frente a los servicios adicionales que incluye la Municipalidad, concretamente a los servicios médicos y nutrición, donde el pliego dispone en lo que interesa lo siguiente: "SERVICIO DE ATENCIÓN MÉDICA / La empresa o persona oferente deberá ofrecer el servicio en coordinación con la entidad estatal respectiva o asumir por su cuenta la contratación del profesional y tener previsto dentro de la atención ofertada un consultorio médico móvil, que brinde atención médica a los niños y niñas en el CECUDI, como mínimo seis horas al mes y de esta forma cumplir con el examen médico, auditivo y visual que pide el Consejo Atención Integral para la habilitación del CECUDI" (En consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado denominado "2. Información de Cartel", ingresar por la versión de la secuencia No. 01, de 25 de marzo del 2021; en la nueva ventana "Detalles del concurso", en título "F. Documento del cartel", descargar el documento No. 2, "Documento Complementario al Cartel", 2- Documento Complementario al Cartel CECUDI Ciudad Quesada.pdf, pág 13"). En cuanto al servicio de nutrición, el pliego regula en lo que interesa: "Igualmente debe incluirse los servicios de un(a) persona profesional en nutrición, técnico en atención primaria de la salud o enfermería, por prestación directa o coordinación con el ente público competente, para la aplicación de las escalas de desarrollo del niño y la niña y lleve el control nutricional de las personas menores de edad que asisten al CECUDI (En consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado denominado "2. Información de Cartel", ingresar por la versión de la secuencia No. 01, de 25 de marzo del 2021; en la nueva ventana "Detalles del concurso", en título "F. Documento del cartel", descargar el documento No. 2, "Documento Complementario al Cartel", 2- Documento Complementario al Cartel CECUDI Ciudad Quesada.pdf, pág 13"). Por su parte, la Administración al atender la audiencia especial conferida, rechaza el alegato de la recurrente, con el argumento que dichos servicios podrán ser ejecutados a cuenta de la contratista o bien, en coordinación con la entidad pública correspondiente en relación al servicio que se requiere. Aclarado lo anterior, nótese el hecho que la Administración no profundiza en su respuesta sobre cuáles son los servicios que sí se incluyen en el subsidio del IMAS y cuáles deberán ser cubiertos por el futuro contratista en su propuesta económica, a efectos de que este último y desde la oferta, pueda estructurar su precio acorde a la realidad de la contratación. De igual forma, si bien la Municipalidad acepta que el contratista podrá brindar los servicios médicos y de nutrición en conjunto con las instituciones competentes, lo cierto es que el cartel no regula pautas ni detalla de qué forma deberá darse dicha coordinación, lo que se estima necesario para que los oferentes puedan previo a presentar la oferta conocer los posibles gastos en que se incurrirá en caso de elegir dicha opción y además, que no se genere deseguilibrios en el contrato que impidan su correcta ejecución. Sobre el tema, esta Contraloría General ha señalado: "Como puede observarse,



en el oficio IMAS-SGDS-ABF-0170-2020 mencionado, únicamente se indica que el monto del beneficio económico otorgado por el IMAS a las familias en condición de pobreza extrema y pobreza, cuyos niños y niñas requieran ser atendidos en un Centro de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI) para el año 2021, se estima en ¢131.000, sin especificar ni detallar en forma expresa cuáles son los servicios que se incluyen en dicho subsidio (...) además en el listado de los aspectos que incluye el subsidio no se mencionan algunos de los servicios que la Municipalidad pretende contratar en esta oportunidad, como lo son los servicios de seguridad del edificio y control de plagas. Así las cosas, la Administración no acreditó que el monto del subsidio otorgado por el IMAS para la atención de los niños y niñas en el CECUDI incluya todos los servicios que solicita la Municipalidad de La Unión en el cartel de este concurso. Por lo tanto, se declara parcialmente con lugar el recurso en este aspecto" (R-DCA-00162-2021 de las catorce horas con treinta y siete minutos del cinco de febrero del dos mil veintiuno). De cara a lo anterior, se declara parcialmente con lugar el recurso en este aspecto, para que la Municipalidad realice la consulta formal al IMAS como entidad que otorga los recursos que sustenta esta licitación y le solicite en forma expresa y detallada cuáles son los servicios que incluye el subsidio que ella otorga para la atención de los niños y niñas en el centro de cuido de la Municipalidad de San Carlos y de frente a dicha respuesta que brinde el IMAS, es que deberá revisar y adecuar los términos del cartel. De esa forma, deberá la Municipalidad verificar cómo se cubre el servicio pretendido y disponer esa información en el expediente administrativo para acceso de todos los potenciales oferentes. Para detallar esa información, se entiende que la Municipalidad realizará la coordinación que corresponda con la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en lo pertinente. Así, deberá realizar los ajustes que permitan implementar mecanismos para que cualquier interesado pueda presentar su oferta en condiciones mínimas de equilibrio económico, todo conforme a su realidad presupuestaria y según las coordinaciones que corresponda efectuar para cumplir con el objeto. 2) Sobre los requisitos de admisibilidad y evaluación: La objetante manifiesta posterior a la transcripción de las características mínimas del equipo técnico, que la Administración replica los requisitos de admisibilidad en los requisitos de evaluación, generando que eventualmente no se pueda valorar las ofertas acorde a lo estipulado en el artículo 55 del Reglamento. Por ello, solicita la revisión de los requisitos de admisibilidad y evaluación, a efectos de que no generen futuras nulidades como las que ha declarado este órgano contralor en procesos similares. La Administración manifiesta que el objetivo de establecer requisitos mínimos de experiencia dentro del pliego, tiene como objetivo garantizar que el personal solicitado para la atención de las funciones del CECUDI,



posee la experiencia mínima para cumplir con los requerimientos propios de las tareas y ocupaciones que se requieren para cada uno de los puestos. A partir de lo anterior, menciona que se incluye la experiencia adicional dentro del sistema de evaluación para agregar valor a la contratación y así garantizar la mayor cantidad de experiencia posible en la atención de los menores que asistan al centro. Por tal razón, rechaza el argumento de la objetante, señalando además que procederá a modificar el sistema de evaluación para que se lea de la siguiente manera: "Experiencia de los profesionales de atención Integral directa de PME / De 1 año y un mes a 2 años de experiencia 25 puntos / De 2 años y un mes a 3 años de experiencia / 50 puntos / De 3 años y un mes de experiencia o superior 70 puntos / *La experiencia de los profesionales será ponderada para asignar la puntuación / Experiencia de asistentes de asistentes de cuido / De 1 año y un mes a 2 años de experiencia 5 puntos / De 2 años y un mes a 3 años de experiencia 10 puntos /De 3 años y un mes de experiencia o superior / 15 puntos *La experiencia de los asistentes de cuido será ponderada para asignar la puntuación / Experiencia de personal de apoyo cocinera (o) y miscelánea (o): De 1 año y un mes a 2 años de experiencia 5 puntos / De 2 años y un mes a 3 años de experiencia 10 puntos / De 3 años y un mes de experiencia o superior / 15 puntos". Criterio de la División. En primer término, debe recordarse que la Administración cuenta con la potestad de considerar la experiencia, ya sea como requisito de admisibilidad o bien dentro del sistema de evaluación, lo anterior siempre y cuando se supere el mínimo de admisibilidad establecido en el cartel. En este sentido, el artículo 55 del Reglamento dispone en lo que interesa: "La Administración, podrá incluir otros factores de calificación distintos al precio, en el tanto impliquen una ventaja comparativa para la selección de la oferta más conveniente. No podrán ser ponderados como factores de evaluación los requisitos mínimos legales, técnicos o financieros, que resulten indispensables para la contratación" (resaltado no es parte del original). Bajo este orden de ideas y debido a la naturaleza del objeto, la Administración en su ejercicio discrecional, estimó oportuno incluir la experiencia como requerimiento mínimo y a su vez, como aspecto comparativo y de ponderación entre las empresas participantes, lo cual encuentra su fundamento en la norma reglamentaria referida anteriormente. Sobre el tema, este órgano contralor ha señalado: "Como ya fue expuesto con anterioridad, la Administración como conocedora de su necesidad, puede considerar en el pliego de condiciones la experiencia, ya sea como requisito de admisibilidad y/o dentro de la evaluación. De contemplarse tanto como admisibilidad y evaluación, es posible su consideración en el sistema de calificación en tanto se supere el mínimo de admisibilidad que se fija" (resaltado no es parte del original) (R-DCA-0395-2018



de las ocho horas del veintiséis de abril de dos mil dieciocho). Aclarado lo anterior, es importante mencionar que el pliego dispone como requisito mínimo de experiencia para el caso del personal de atención integral (3 docentes): "Mínimo un año de experiencia en trabajo en Centros Infantiles de Cuido" (En consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado denominado "2. Información de Cartel", ingresar por la versión de la secuencia No. 01, de 25 de marzo del 2021; en la nueva ventana "Detalles del concurso", en título "F. Documento del cartel", descargar el documento No. 2, "Documento Complementario al Cartel", 2- Documento Complementario al Cartel CECUDI Ciudad Quesada.pdf, pág 21"), para el caso de los asistentes de atención de niños y niñas: "Mínimo un año de experiencia en trabajo en Centros Infantiles de Cuido" (En consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado denominado "2. Información de Cartel", ingresar por la versión de la secuencia No. 01, de 25 de marzo del 2021; en la nueva ventana "Detalles del concurso", en título "F. Documento del cartel", descargar el documento No. 2, "Documento Complementario al Cartel", 2- Documento Complementario al Cartel CECUDI Ciudad Quesada.pdf, pág 22"), para el caso del cocinero se indica lo siguiente: "Mínimo un año de experiencia en trabajo en Centros Infantiles de Cuido" (En consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado denominado "2. Información de Cartel", ingresar por la versión de la secuencia No. 01, de 25 de marzo del 2021; en la nueva ventana "Detalles del concurso", en título "F. Documento del cartel", descargar el documento No. 2, "Documento Complementario al Cartel", 2- Documento Complementario al Cartel CECUDI Ciudad Quesada.pdf, pág 23") y para el caso del miscelaneo: "Mínimo un año de experiencia en trabajo en Centros Infantiles de Cuido" (En consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado denominado "2. Información de Cartel", ingresar por la versión de la secuencia No. 01, de 25 de marzo del 2021; en la nueva ventana "Detalles del concurso", en título "F. Documento del cartel", descargar el documento No. 2, "Documento Complementario al Cartel", 2- Documento Complementario al Cartel CECUDI Ciudad Quesada.pdf, pág 23"). Por otro lado, el sistema de calificación de ofertas del presente concurso, está previsto de la siguiente manera: "Experiencia de los profesionales de atención Integral directa de PME / De 1 a menos de 2 años de experiencia 25 puntos / De 2 a 3 años de experiencia / 50 puntos / De 3 a años de experiencia o superior 70 puntos / *La experiencia de los profesionales será ponderada para asignar la puntuación / Experiencia de asistentes de asistentes de cuido / De 1 a menos de 2 años de experiencia 5 puntos / De 2 años a 3 años de experiencia 10 puntos / De 3 años de experiencia o superior / 15 puntos *La experiencia de los asistentes de cuido será ponderada para asignar la puntuación / Experiencia de personal de apoyo cocinera (o) y miscelánea (o): De 1 a menos de 2 años de experiencia 5 puntos / De 2 años a 3 años de experiencia 10 puntos / De 3 años de experiencia o superior / 15 puntos (En consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado denominado "2. Información de Cartel", ingresar por la versión de la secuencia No. 01, de 25 de marzo del 2021; en la nueva ventana "Detalles del concurso", en título "F. Documento del cartel", descargar el documento No. 2, "Documento Complementario al Cartel", 2-Documento Complementario al Cartel CECUDI Ciudad Quesada.pdf, pág 25"). De conformidad con lo expuesto, es claro que el cartel conferirá puntaje a los oferentes por acreditar condiciones que también se han estipulado como requisitos de admisibilidad, pues a manera de ejemplo, los profesionales de atención



integral deben contar con un año de experiencia mínima en centros infantiles de cuido, pero también se les asignará 25 puntos por cumplir con ese mismo año de experiencia mínima, lo que implica una distorsión de la finalidad misma del sistema de evaluación de ofertas, según lo regula el artículo 55 del Reglamento. Dicha distorsión ocurre también en el caso de los asistentes de cuido y personal de apoyo. En virtud de lo anterior, se declara parcialmente con lugar el recurso, por lo que deberá la Administración modificar el sistema de evaluación e incorporar parámetros objetivos, que permitan seleccionar la mejor oferta para lograr la satisfacción del interés público. No se omite indicar, que de estimarlo conveniente, podrá modificar dicho sistema en los mismos términos que indicó al atender la audiencia especial conferida, a lo cual deberá darle la debida publicidad según lo exige la normativa. 3) Sobre los criterios de evaluación: La objetante manifiesta que el peso del sistema de evaluación se encuentra en función al personal de la empresa, pero sin asignar puntaje alguno a la empresa responsable del servicio. Considera que dicho aspecto no tiene lógica a la luz del ordenamiento jurídico y principios constitucionales de contratación administrativa, toda vez que se establece el peso de la evaluación en personal de la empresa, con la cual la Municipalidad no tendrá relación contractual. Menciona que al no existir relación contractual entre el Municipio y el personal, no existe el elemento de arraigo que obligue a los colaboradores a mantenerse laborando en el centro. Explica que el personal puede cambiar, en cualquier momento, ya que mientras se resuelve la licitación pueden afectar factores externos que impiden que sea el mismo personal con el que se licita, ya que pueden ser nombrados por otras instituciones públicas, pueden renunciar, pueden ser incapacitados o bien simplemente por el hecho que los curriculum que se presenten ni siguiera sean parte de la planilla de la empresa oferente, en cambio, cuando se evalúa la empresa, ella es la que responde ante la Municipalidad, y se adecua a manejar ampliamente un portafolio de atestados de personal que cumplan con los requisitos solicitados en el cartel. Considera que debe incluirse un sistema de evaluación objetivo que sea consecuente con la necesidad de la Administración, en el cual, se le dé un mayor peso a la evaluación de experiencia de empresa oferente y no al personal. La Administración manifiesta que el objetivo de puntuar la experiencia del personal, es otorgar una puntuación adicional a los profesionales que laborarán en el CECUDI, buscando que los profesionales propuestos por los oferentes sean los más idóneos para laborar en el centro, ya que son estos los que realizarán las funciones de atención directa con todos y cada uno de los menores que asistirán. En cuanto a la experiencia del oferente, afirma que si bien es importante no es quién atenderá a los menores, por lo tanto, con el objetivo de garantizar la experiencia de los posibles



oferentes, se incluyó dentro de las especificaciones la acreditación de al menos dos años de experiencia profesional en Administración de Centros Infantiles de Cuido. Añade que la Contraloría General en reiteradas ocasiones, ha manifestado que no basta con indicar supuestos incumplimientos sustanciales en los carteles de los procesos, sino se debe justificar y aportar las pruebas idóneas que fundamenten la debida objeción, en los términos que establece el ordenamiento jurídico. De acuerdo a lo anterior, rechaza el argumento de la objetante, al indicar que el alegato va orientado a querer adecuar el mismo a su experiencia, proponiendo un sistema de evaluación que solo toma en consideración los años de experiencia del oferente, sin tomar en consideración una mayor cantidad de experiencia de los profesionales que trabajarán en el centro. Criterio de la División. Para atender el argumento de la objetante, esta Contraloría General ha señalado, que el sistema de evaluación no podría limitar la participación de los potenciales oferentes, en virtud de que este se compone de aquellos elementos que la Administración ha considerado que ofrecen valor agregado al objeto, para así seleccionar posteriormente al oferente más idóneo a sus necesidades institucionales. De esta manera, una vez superada la etapa de admisibilidad, por medio del sistema de evaluación se analizan las ofertas de los competidores en igualdad de condiciones, otorgando el puntaje correspondiente para cada uno de los rubros que ahí se dispongan. Ahora bien, este órgano contralor ha aceptado que por la vía del recurso de objeción se cuestionen los factores de evaluación cuando se considera que éstos son desproporcionados, intrascendentes o inaplicables. En este sentido se ha indicado lo siguiente: "(...) Sobre este aspecto deben considerar los objetantes como primer orden, que la Administración goza de una total discrecionalidad para definir los factores de ponderación dentro un sistema de evaluación, debiendo observarse únicamente que los factores incorporados en el mecanismo resultante cumplan con cuatro reglas esenciales: proporcionados, pertinentes, trascendentes y que el sistema como tal resulte aplicable. El primero de ellos refiere al equilibrio o proporcionalidad que debe existir entre cada uno de los factores a evaluar, de manera que cada uno tenga su justo peso dentro del sistema de evaluación. El segundo y tercero corresponden respectivamente, a que los factores a evaluar deben ser pertinentes, es decir, que guarden relación con el objeto contractual y trascendentes o sea, que estos factores representen elementos que ofrezcan un valor agregado a la calificación. Finalmente, tenemos la aplicabiblidad (sic), que consiste en que este sistema de evaluación debe resultar aplicable por igual a las ofertas, pues puede ser que cumpliendo con los tres puntos anteriores, el sistema al momento de desarrollarlo o "correrlo" resulte de imposible aplicación. La anterior referencia es importante, por cuanto para tener por cuestionado



POR TANTO

Alfredo Aguilar Arguedas
Asistente Técnico

DAZ/chc NI: 10062,10605 NN:05669 (DCA-1568) **G: 2021001665-1**

Expediente Electrónico: CGR-ROC-2021002623



Diego Arias Zeledón Fiscalizador Asociado