



R-DCA-00511-2021

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las catorce horas con cuatro minutos del once de mayo del dos mil veintiuno.-----

RECURSO DE OBJECCIÓN interpuesto por **MELVIN YANÁN TORUÑO BARRANTES** en contra del cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA NO. 2021LN-000003-0015700001** promovida por el **BANCO DE COSTA RICA** para Servicios de avalúo agropecuario y no agropecuario.-----

RESULTANDO

I. Que el veintinueve de abril de dos mil veintiuno Melvin Yanán Toruño Barrantes presentó ante la Contraloría General de la República recurso de objeción en contra del cartel de la Licitación Pública No. 2021LN-000003-0015700001 promovida por el Banco de Costa Rica.-----

II. Que mediante auto de las catorce horas once minutos del veintinueve 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 el oficio N° OCA-55-2021 del cinco de mayo del dos mil veintiuno el cual se encuentra incorporado 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: 1) Modificación al sistema de evaluación. El objetante remite al por tanto de la resolución No. R-DCA-00393-2021, en la cual se resolvió declarar parcialmente con lugar su recurso. Señala que la Administración desobedeció la orden de este órgano contralor y que algunos de los términos del cartel no han variado. Menciona que el cartel no tiene modificaciones en el punto 1 del anuncio del 27 de abril, ya que según los criterios de evaluación, se sigue otorgando puntos al Bachiller Universitario y al Licenciado, cuando este órgano contralor dejó claro que estos profesionales no agregan valor al proceso licitatorio, debido a que estos son niveles académicos de cumplimiento obligatorio para las carreras que pueden desempeñar el objeto que se solicita contratar. Menciona que el CFIA define los niveles académicos mínimos para colegiarse, lo cual fue demostrado en el recurso de objeción anterior y por lo tanto no genera algún valor agregado asignar puntos a un licenciado o bachiller universitario. Señala que en el anuncio, la Administración indica que se procede a reformular el criterio de evaluación del grado de bachiller, pero es todo ese rubro, incluyendo al licenciado, el cual debe ser excluido de la calificación porque es un requisito de admisibilidad tener estos títulos para colegiarse ante el

CFIA, mismo que no ha sido modificado. Solicita que este órgano contralor le ordene al Banco de Costa Rica acatar las instrucciones antes señaladas. La Administración considera que debe reconocerse esa preparación adicional que alcanza el profesional con grado de Licenciatura. Indica que no hay carrera para optar por el grado de bachiller o licenciatura en el campo de valuación, pero que existen carreras profesionales como la de arquitectura, ingeniería civil, mecánica entre otras, que mediante preparación adicional complementaria permite a sus profesionales desempeñarse en el campo de la valuación. Señala que para establecer el puntaje sobre el nivel académico, se utilizó como referencia lo establecido por el Consejo Nacional de Rectores - Oficina de Planificación de la Educación Superior, mediante el convenio para crear una nomenclatura de grado y títulos de la Educación Superior Universitaria Estatal. Menciona que mediante dicho convenio, los profesionales que alcanzan el grado de bachiller universitario son aquellos que cumplen con un programa académico de 120 a 144 créditos, mientras que el programa académico para optar por el grado de licenciatura, otorga de 150 a 188 créditos, por lo que considera que debe reconocerse la mayor inversión de tiempo y dedicación académica en la carrera base, la cual permite ejercer la valuación de bienes inmuebles. Indica que del oficio No. BCR-IV-OF-007-2021 se extrae la relación entre los diferentes grados académicos, encontrándose la forma de equilibrar los diferentes niveles al considerar tanto a los bachilleres, licenciados y quienes ostentan la maestría, pero sin dejar de lado otras alternativas intermedias cuyo nivel alcanzado ha demostrado en concursos anteriores. Por otra parte, menciona que en el CFIA, las dos únicas carreras que requieren el grado de licenciatura para su incorporación son la de Arquitectura y la de Ingeniería Civil, mientras que en los otros colegios del CFIA, es posible la incorporación de aquellos profesionales que tienen al menos el grado de bachiller en la rama de la ingeniería. Señala que lo anterior, no limita el reconocimiento de mayor esfuerzo, dedicación, preparación y grado académico obtenido por un profesional. Destaca que la licenciatura implica al menos un año adicional si se compara con el bachillerato universitario y por lo tanto, el profesional adquiere mayor conocimiento que puede aplicar en el ejercicio de la valuación. Señala que procede a reformular el sistema de evaluación y aporta cuadro en el que se observa la ponderación. Finalmente señala que tienen la discrecionalidad para establecer condiciones en la licitación que aseguren y reconozca la preparación y trayectoria del profesional, por lo que solicita que se declare sin lugar lo indicado por el objetante. **Criterio de la División:** Para el extremo objetado, la versión actual del cartel lo regula de la siguiente manera: “**A. NIVEL ACADÉMICO ALCANZADO para un puntaje máximo de 10 puntos, para un total de 10%. A los participantes se les otorgará el siguiente puntaje según su nivel académico alcanzado donde**

los porcentajes de calificación que a continuación se indican, son excluyentes:/ A los oferentes que tengan nivel máximo académico equivalente a Bachiller Universitario, se les otorgará 6 puntos, para un total de 6%. Si el nivel máximo académico es el título equivalente a Licenciatura, se les otorgarán 7 puntos, para un total del 7%./ A los oferentes que además del grado académico de bachiller o licenciatura, tengan el título de Diplomado en Valuación, se les otorgará 1 punto adicional para un total de 1%./ A los oferentes que además del grado académico de bachiller o licenciatura, que presenten la certificación de una Universidad que los acredite como egresados de una Maestría en Valuación, se les otorgará 1 punto adicional para un máximo de 1%, pero no se les aplicará el punto adicional de Diplomado en el caso de contar con ese título./ A los oferentes que ya cuenten con el título de Maestro en Valuación o Grado Superior en Valuación, se les otorgará 3 puntos adicionales para un máximo de 3%, pero no se les aplicará el punto adicional de Diplomado en el caso de contar con ese título, tampoco el punto adicional de egresado.” Sobre el particular, se tiene que mediante la referida resolución No. R-DCA-00393-2021 de las trece horas con cincuenta y siete minutos del ocho de abril del dos mil veintiuno, se indicó: “El motivo del recurso en este extremo trata sobre el reconocimiento de la maestría en Valuación. Ahora bien, el primer alegato del objetante, versa sobre el apartado 1.1 Nivel Académico Alcanzado. Sobre el particular, indica que el apartado no agrega valor pues está puntuando el bachillerato universitario y licenciatura, pero a la vez, el cartel requiere que los profesionales se encuentren incorporados al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA). Asimismo, cita como trascendente una puntuación mayor para los que poseen un Magíster en Valuación por ser el título académico máximo que se puede obtener en el país (...) De conformidad con lo anterior, este órgano contralor observa que efectivamente el cartel lleva implícito tanto como requisito de admisibilidad como de evaluación, que (sic) la ser obligatorio la incorporación en el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos o al Colegio de Ingenieros Agrónomos, necesariamente se debe contar con un grado académico determinado para colegiarse dependiendo de la profesión. De esta manera, esta División no encuentra el valor agregado para ponderar el bachillerato universitario y/ o la licenciatura del profesional, si estos son considerados como niveles académicos de cumplimiento obligatorio en ciertas carreras para estar incorporado al colegio profesional respectivo. De conformidad con lo anterior, este extremo se declara parcialmente con lugar por lo que la Administración deberá reformular el sistema de evaluación en este extremo (...) Asimismo (...) se insta a la Administración para que en el cartel, establezca concretamente los profesionales que requerirá contratar afín de evitar ambigüedades del perfil que necesita dependiendo del tipo de actividad que deberá ser ejecutada”. De conformidad con

lo instruido en la resolución antes indicada, y lo observado en la versión actual del cartel, esta Contraloría General estima que aún la Administración no ha acatado lo que se ordenó, en consecuencia, se le insta a considerar y realizar las modificaciones que correspondan, pues si para ciertas profesionales, el nivel de bachillerato o licenciatura son requisito obligatorio para incorporarse al colegio profesional respectivo, este órgano contralor no encuentra el valor agregado en la regulación actual. De igual manera, no se observa que el cartel defina en un apartado específico, el tipo de profesionales que quiere contratar. En consecuencia, se declara **parcialmente con lugar** este extremo. **2) Sobre la póliza de responsabilidad civil.** El objetante remite a lo indicado por este órgano contralor en relación con la póliza de responsabilidad civil. Señala que este órgano contralor le ordenó a la Administración definir claramente el uso de la póliza de responsabilidad civil, que acredite la cobertura bajo las condiciones y contratos del objeto licitado y solicitó que defina el valor agregado añadido al solicitarla, sobre lo cual el Banco de Costa Rica no se ha referido. Por otra parte, menciona que la Administración no ha indicado cuál es el procedimiento para activar la póliza, bajo qué criterios se cuantificará el monto a indemnizar, ni bajo qué parámetros se considerará que esta póliza puede resultar aprovechable para el presente objeto a contratar. Finalmente, solicita a este órgano contralor que le ordene a la Administración, a dar una respuesta clara sobre la póliza de responsabilidad civil en los extremos planteados en la resolución No. R-DCA-00393-2021 y demostrando que dicha póliza no genera un desequilibrio económico del contrato. La Administración señala que esa póliza le permite al profesional cubrir daños o reclamaciones personales, materiales y consecuenciales que involuntariamente, por sus errores u omisiones, haya podido causar a sus clientes en el ejercicio de su profesión, así como los perjuicios que de ellos se pudieran derivar. Indica que en el país existe un mercado de pólizas de responsabilidad civil profesional, las cuales son ofrecidas por el Instituto Nacional de Seguros y por el CFIA mediante el Régimen de Mutualidad y de la Sociedad Corredora Seguros. Señala que dicha póliza incluye los gastos de defensa jurídica si fuesen precisos del tercero, siempre aun cuando no exista condenatoria para el profesional y que sean exigibles por un juez, además de que la póliza permite trasladar las pérdidas a una aseguradora, el pago de los daños y perjuicios probatorios del ofendido en vía amistosa o por proceso judicial, atender el proceso de negociación con ofendidos y/o víctimas previo a un proceso judicial, para no afectar la reputación al profesional, evitar multas y procesos administrativos perjudiciales. Destaca que el profesional suscribe la póliza misma que puede ser utilizada para participar como proveedor de servicios profesionales en las diferentes entidades, ya que aplica para todo su ejercicio profesional. Indica que el CFIA tiene a disposición de sus

agremiados el Programa de seguros Responsabilidad civil profesional Seguros técnicos de Ingeniería y de Arquitectura, el cual ofrece alternativas de montos de aseguramiento, iniciando por la póliza de ¢20.000.000,00 hasta ¢500.000.000,00, siendo el monto requerido en esta licitación la cuarta alternativa en orden ascendente, entre otras opciones. Señala que la prima que tendría que pagar un profesional por un monto asegurado de ¢150.000.000,00, ascendería a ¢289.336,50 por año, o bien, ¢156.241,71 por semestre. Considera que se trata de una prima razonable, tomando en cuenta los ingresos por servicios de avalúo, cuyo monto mínimo por el avalúo de un bien inmueble de naturaleza no agropecuaria es de ¢154.800,00, suma equivalente al pago de la prima por un semestre, mientras que por un avalúo de un bien de naturaleza agropecuaria es de ¢ 90.000,00, sin embargo, la póliza que se demanda a este servicio es menor. Indica que se establece un monto menor para los valuadores de bienes inmuebles de naturaleza agropecuaria debido a la menor cantidad de avalúos que tramitan en la entidad, equivalente a un 7% de la totalidad de los avalúos realizados, siendo los demás avalúos de bienes de naturaleza no agropecuaria. Señala como referencia que los valuadores externos realizan aproximadamente 5.600 avalúos por año de acuerdo a la base de datos del registro de servicios solicitados por el Banco durante los últimos 3 años. Aporta un cuadro en el que presenta las tarifas que se pagan por avalúos, según naturaleza del bien y monto del crédito de referencia. Por otra parte, indica que para avalúos de naturaleza agropecuaria la tarifa mínima se aplica en créditos menores a los ¢5.250.000,00 y para avalúos de naturaleza no agropecuaria el monto mínimo se aplica para créditos menores a los ¢17.000.000,00. Indica que la cláusula no es excesiva y permitiría al valuador cubrir omisiones y errores que puedan ocasionar perjuicio a la entidad que lo contrata y, en este caso, a una entidad que administra fondos públicos. **Criterio de la División:** El anexo No. 3 dispone: *“49. El profesional valuador contratado deberá suscribir una póliza de Responsabilidad Civil Profesional Individual, con la cobertura especial y única a Valuadores, por un monto no menor a ¢150 000 000,00 (ciento cincuenta millones de colones) para avalúos de bienes inmuebles no agropecuarios; ¢80 000 000,00 (ochenta millones de colones) para avalúos de bienes inmuebles agropecuarios y semovientes. En todos los casos, la póliza debe mantenerse vigente durante todo el plazo de la contratación y corresponderá al adjudicado el pago de las primas y deducibles correspondientes.”* Ahora bien, mediante la referida resolución No. R-DCA-00393-2021 de las trece horas con cincuenta y siete minutos del ocho de abril del dos mil veintiuno, se indicó: *“ De frente a lo argumentado y a la regulación cartelaria actual, es relevante traer a colación la resolución No. R-DCA-0427-2019 de las catorce horas cincuenta y dos minutos del nueve de mayo de dos mil diecinueve, donde, en lo que respecta la póliza de*

responsabilidad civil (...) De la resolución anteriormente transcrita, se colige que la regulación cartelaria que en su momento se impugnó en esta sede acerca de esta póliza, es similar a la regulación objetada en la gestión que aquí nos ocupa, por lo que para la versión actual del cartel, no se observa por parte de la Administración una exposición de los aspectos que la posición de este órgano contralor expuso, tales como la verificación de si en el mercado, existen el tipo de pólizas que regula el cartel, así como su definición clara, ni que acredite que su cobertura es conforme con las condiciones y contratos debidamente aprobados en el mercado de seguros bajo la legislación vigente, ni que defina cuál es el valor agregado añadido al solicitarla, de manera que no sea un requisito excesivo que más bien, le impida la suficiente concurrencia de ofertas que no le permitan al banco dentro de un ambiente de competencia, escoger la más idónea para la satisfacción del interés público. Por lo anterior, para el este extremo objetado, se le insta a acatar lo instruido mediante la referida resolución No. R-DCA-0427-2019 de las catorce horas cincuenta y dos minutos del nueve de mayo de dos mil diecinueve. En consecuencia, este extremo se declara **parcialmente con lugar**". De conformidad con lo anterior, se tiene que aún la Administración con su respuesta, no acredita que la cobertura de la póliza que requiere, sea conforme con las condiciones y contratos debidamente aprobados en el mercado de seguros bajo la legislación vigente. Y por otro lado, tampoco acredita que la póliza de responsabilidad civil que requiere, no sea excesiva de frente a la garantía de cumplimiento solicitada en el cartel impugnado, cuyo monto está establecido por ₡1.250.000,00. En consecuencia, este extremo se declara **parcialmente con lugar** con el fin de que atienda lo correspondiente. **3) Sobre el reconocimiento de experiencia del año 2021.** El objetante menciona que debido a que la fecha de entrega se ha corrido, solicita que la puntuación de la experiencia profesional adquirida finalice el día la entrega de la oferta, hasta 10 años antes, ya que el cartel indica un periodo del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2020, sin embargo, hay ingenieros que siguen trabajando en el campo de la valoración y se encuentran sumando experiencia en el año 2021, por lo que no tiene sentido no calificar esta experiencia si el plazo para entregar la oferta se va corriendo. Señala que el no incluir el periodo del año 2021 en la evaluación de la experiencia, estaría quitando puntos a profesionales que suman años de experiencia sin una debida justificación. La Administración señala que tal y como se indica en el cartel, la experiencia como valuador de bienes se reconocerá desde 01 de enero del año 2011 hasta el 31 de diciembre del año 2020. Además, remite a lo señalado mediante el documento denominado "documento 20-KD_v1_contratacion_Peritos 2021" específicamente en el punto No.16. Finalmente señala que debido a que al momento de la publicación no había transcurrido fracción mayor a 6 meses para

el año 2021, se excluye la experiencia durante este año para efectos de la evaluación. **Criterio de la División:** El extremo objetado es regulado de la siguiente manera la versión actual del cartel: “16) *Criterios generales de evaluación de las ofertas: (...) Para la calificación de todos los aspectos que corresponden a experiencia general, para cualquiera de los servicios requeridos y en cualquiera de las categorías de experiencia especificadas en este cartel, se considerará con la puntuación completa según la tabla de calificaciones a la experiencia del profesional adquirida a partir del 1° de enero del año 2011 hasta el 31 de diciembre del año 2020 inclusive*”. Ahora bien, en consideración de que la presente, es la segunda ronda de objeciones, como aspecto importante, se ha de tener en cuenta si la cláusula objetada ha sufrido variación, pues de no haber sido modificada entre la versión del cartel anterior y la actual, se estima consolidada, y por ende, sin posibilidad de ser impugnada en esta oportunidad. Sobre el particular, se tiene que el cartel sufrió una variación el veintisiete de abril del presente año según la siguiente imagen:

[Información general]

Número de procedimiento	2021LN-000003-0015700001	Número Identificador	20210201317 - 00
Descripción del procedimiento	Servicios de avalúo agropecuario y no agropecuario		

[Modificación de carteles]

Número	Clasificación de modificación	Contenido previo a la modificación	Contenido posterior a la modificación	Fecha/hora de modificación	Modificado por
(...)					
03	Archivo adjunto	<input type="button" value="Consultar"/>	<input type="button" value="Consultar"/>	27/04/2021 11:20	FRANKLIN RODRIGUEZ PEÑA

(...)” (ver <https://www.sicop.go.cr/index.jsp> / Expediente electrónico/ [2. Información de Cartel]/2021LN-000003-0015700001 [Versión Actual] /Historial de modificaciones al cartel). No obstante, en relación al extremo objetado, entre el “*Contenido previo a la modificación*” y el “*Contenido posterior a la modificación*” se tiene que este no ha sufrido variación, por lo que dicha cláusula se entiende consolidada, y en consecuencia, precluida, pues la versión anterior señaló: “16) *Criterios generales de evaluación de las ofertas: (...) Para la calificación de todos los aspectos que corresponden a experiencia general, para cualquiera de los servicios requeridos y en cualquiera de las categorías de experiencia especificadas en este cartel, se considerará con la puntuación completa según la tabla de calificaciones a la experiencia del profesional adquirida a partir del 1° de enero del año 2011 hasta el 31 de diciembre del año 2020 inclusive*”, en consecuencia, no es posible devolvernos al análisis de una cláusula que bien pudo ser cuestionada en una ronda previa de objeciones. Sobre la preclusión procesal, este órgano contralor, mediante resolución No. R-DCA-0225-2020 de las ocho horas con veinticinco minutos

del seis de marzo del dos mil veinte, indicó: “(...) la Administración apunta que sobre las cláusulas objetadas no se ha introducido variante alguna, de modo que ello trae aparejado que no pueda ser atendida ninguna pretensión de cambio en una tercera ronda de objeciones, operando la preclusión. Al respecto, en resolución No. R-DCA-015-2015, este órgano contralor señaló: “...esta debe ser entendida como la pérdida, extinción o consumación de una facultad legal, de tal manera que aquellos aspectos que no se hayan alegado en contra de la versión inicial de cartel, no pueden ser objeto de recurso de objeción en momento ulterior, justamente por configurarse la preclusión expuesta. Sobre este aspecto, ha dicho este órgano contralor en la resolución No. R-DCA-310-2013 del 4 de junio del 2013, lo siguiente: “(...) Sobre este punto es menester señalarle al objetante, que tratándose de la impugnación de modificaciones cartelarias, cuando estas han sido efectuadas como consecuencia de una resolución expresa de este órgano contralor, atendiendo precisamente recursos de objeción presentados contra el cartel original, la nueva impugnación que llegare a plantear debe versar exclusivamente sobre las modificaciones practicadas por la Administración, de forma tal que en estos casos, no es que estamos en presencia de una nueva habilitación para impugnar en su totalidad el cartel, sino que las objeciones que se puedan presentar en este estadio, serán contra el contenido de esas modificaciones. No pudiendo en consecuencia devolvernos a la valoración de aspectos que fueron o debieron ser impugnados durante el primer plazo de impugnación, resultando entonces que sobre estos puntos cartelarios no considerados originalmente, ha operado la figura de la preclusión. Este instrumento supone sencillamente que en materia de recurso de objeción, los aspectos o cláusulas cartelarias no impugnadas oportunamente, adquieren consolidación aún y cuando con posterioridad, se efectuaren modificaciones cartelarias que no afecten aquellas, es en otras palabras, “(...) la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal. Su objetivo consiste en el rechazo de recursos cuando el argumento de la parte gestionante se centra en reabrir discusiones que se debieron discutir en etapas anteriores, así el proceso se ejecuta de forma sucesiva, en el cual durante su desarrollo se van clausurando en forma definitiva cada una de sus etapas, impidiéndose volver a momentos procesales ya consumados. (PACHECO, Máximo, *Introducción al Derecho*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1976, p. 263). Asimismo, en el estudio de este tema se ha indicado que “... la institución de la preclusión tiene por objeto obtener concentración del procedimiento evitando la dispersión de los actos procesales al establecer para las partes la carga de tener que realizarlos en su momento procesal bajo la sanción tener por perdida la posibilidad de alegación, de prueba o de impugnación...” (GIMENO SENDRA, Vicente y otros, *Curso de Derecho Procesal Administrativo*, Valencia, 1994, p. 266).

Tomando en consideración lo expuesto, se puede concluir que recae bajo responsabilidad del gestionante que alega una determinada situación, esgrimirla en el momento procesal oportuno (...) (Resolución R-DCA081-2011 del 11 de febrero del 2011) (...)” (Al respecto también puede verse las resoluciones R-DCA-0510-2018- catorce horas ocho minutos del treinta y uno de mayo del dos mil dieciocho y R-DCA-0885-2019 de las catorce horas con treinta y cuatro minutos del nueve de setiembre del dos mil diecinueve).” En consecuencia, este extremo se declara **sin lugar**.....

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 81 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 178 y 180 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve declarar: **1) PARCIALMENTE CON LUGAR** el recurso de objeción interpuesto por **MELVIN YANÁN TORUÑO BARRANTES** en contra del cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA NO. 2021LN-000003-0015700001** promovida por el **BANCO DE COSTA RICA** para Servicios de avalúo agropecuario y no agropecuario. **2) PREVENIR** a la Administración para que proceda a realizar las modificaciones indicadas al cartel, dentro del término y condiciones previstas en el artículo 180 del citado Reglamento.....
NOTIFÍQUESE.....

Fernando Madrigal Morera
Asistente Técnico

Jorge Alberto Carmona Jiménez
Fiscalizador Asociado



JCJ/mjav
NI: 12089,12323,12725
NN: **06717 (DCA-1833-2021)**
G: 2021001497-2
Expediente electrónico: CGR-ROC-2021002938