



R-DCA-01129-2021

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las ocho horas veintiocho minutos del catorce de octubre de dos mil veintiuno.-----

RECURSOS DE APELACIÓN interpuestos por **CINDY VARGAS ARAYA** y **KATTIA RODRÍGUEZ GONZÁLEZ** ambas en su condición personal, en contra del acto que declara infructuosa la **Licitación Pública No. 2021LN-000004-0003600001** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS** para “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 primero y tres de agosto del año en curso, Cindy Vargas Araya y Kattia Rodríguez González, respectivamente, interpusieron ante esta Contraloría General recursos de apelación en contra del acto final dictado dentro de la licitación pública de referencia.-----

II.- Que mediante auto de las ocho horas ocho minutos del seis de agosto del año en curso, esta División solicitó a la Administración el expediente administrativo del concurso impugnado; conforme con lo cual la Municipalidad de San Carlos mediante oficio No. MSCAM-AD-0600-2021 agregado al expediente de apelación, remitió para su consulta al expediente administrativo electrónico tramitado en el Sistema Integrado de Compras Públicas.-----

III.- Que mediante auto de las nueve horas seis minutos del diecinueve de agosto del año en curso, esta División confirió audiencia inicial a la Administración licitante con el objeto de que manifestara por escrito lo que a bien tuviera con respecto a los alegatos de las apelantes, y para que ofreciera las pruebas que considerara oportunas. Dicha audiencia fue atendida por la Administración, según escrito agregado al expediente de la apelación.-----

IV.- Que en forma extraprocesal mediante documento sin número, la apelante Kattia Rodríguez González interpuso de manera oficiosa el dos de setiembre del año en curso, respuesta a la audiencia inicial conferida a la Administración licitante.-----

V.- Que mediante auto de las nueve horas cuarenta y siete minutos del diecisiete de setiembre del año en curso, esta División confirió audiencia especial a la Administración licitante para que motivara amplia y detalladamente la trascendencia de los incumplimientos señalados en contra de las apelantes del presente concurso. Dicha audiencia fue atendida por la Administración, según escrito agregado al expediente de la apelación.-----

VI.- Que mediante auto de las siete horas treinta y seis minutos del veintitrés de setiembre del año en curso, esta División confirió audiencia especial a las apelantes para que manifestaran por escrito lo que a bien tuvieran con respecto a lo alegado por la Administración mediante oficio No. MSC-AM-1428-2021 emitido al momento de atender la audiencia especial referida anteriormente. Dicha audiencia fue atendida por ambas apelantes, según escritos agregados al expediente de la apelación.-----

VII.- Que de conformidad con lo establecido en el artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se consideró que no era necesario otorgar audiencia final a las partes, en vista de que durante el trámite de los recursos se tenían todos los elementos necesarios para su resolución.-----

VIII.- 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.-HECHOS PROBADOS: Con vista en el expediente electrónico tramitado en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que la Municipalidad de San Carlos, promovió la Licitación Pública No. 2021LN-000004-0003600001 para la contratación de persona física o jurídica para la Operacionalidad del Centro de Cuido y Desarrollo Infantil Selva Verde, Ciudad Quesada, San Carlos (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "2. Información de Cartel", 29 de abril de 2021). **2)** Que para la partida única del concurso se presentaron cuatro ofertas, entre ellas la de Cindy Vargas Araya y Kattia Rodríguez González (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "3. Apertura de ofertas", partida 1, posición 3 y 4). **3)** Que como parte de su oferta, la apelante Cindy Vargas Araya presentó el anexo 1 el cual incluía dentro de su contenido el plan de atención, servicio de estimulación temprana y educación, servicio de comedor y nutricionista (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "3. Apertura de ofertas", partida 1, posición 3, en la nueva ventana "Detalle documentos adjuntos a la oferta", Archivo adjunto; Anexo N°1(plan rencion, nutricionista CECUDI Ciudad Quesada).pdf). **4)** Que como parte de su oferta, la apelante Kattia Rodríguez González presentó el documento denominado "Plan de Atención", el cual incluía dentro de su contenido la fundamentación, marco referencial, modelo de atención, plan de trabajo, horarios, talleres entre **Otros** (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "3. Apertura de ofertas", partida 1, posición 4, en la nueva ventana "Detalle documentos adjuntos a la oferta", Archivo adjunto; Plan de Atención J.I.B Mis Primeras Huellitas listo.pdf). **5)** Que mediante la solicitud de información del 7 de junio del año en curso, la

Administración le solicitó a Cindy Vargas Araya, lo siguiente: *“Con el fin de continuar con la evaluación de la oferta se solicita lo siguiente: (...) 4. Presentar Plan de Trabajo de acuerdo a lo solicitado en el punto 18 Responsabilidades y requisitos solicitados para la presentación de las ofertas, inciso a. El plan, la metodología de trabajo, el horario cotidiano (alimentación, clubes, talleres) y la evaluación, deben venir acorde a la Guía pedagógica para niños y niñas desde el nacimiento hasta los 4 años de edad (el cual es el utilizado por la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil)”* (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título “[2. Información de Cartel]; resultado de la solicitud de información; en la nueva ventana “listado de solicitudes de información” pág.1 ; Nro. de solicitud 349529; en la nueva ventana “Detalles de la solicitud de información”; Contenido de la solicitud). **6)** Que el 14 de junio del año en curso, la apelante referida anteriormente, presentó el plan de trabajo en el que se describió la metodología de trabajo, horario, planificación, expediente PME y evaluación de tamizajes. Asimismo, en la introducción de dicho documento, señaló: *“El presente Plan de Trabajo, está acorde a las características de la institución, de acuerdo a la población etaria de atención y el enfoque curricular donde se incluirá el plan general de atención con sus respectivas metodologías de trabajo integral y sus procesos de evaluación, el cual tiene como objetivo mostrar los fines de la operacionalidad y su implementación de estándares de servicio de calidad en el Centro de Cuido y Desarrollo Infantil Selva Verde, ubicado en el Distrito Ciudad Quesada del cantón de San Carlos. En su primera parte el proyecto expone los datos generales, la misión, visión, fundamentación, población meta, seguidamente se detalla en la segunda parte lo concerniente al manejo del Área Administrativa, Área Educativa y Estimulación Temprana y conformación del expediente de las personas menores de edad, Área de Salud y Psicología, Espacio Físico, coordinación con otras entidades y personal de atención directa culminando con una tercera parte en donde se incluye una simbiosis de los documentos oficiales utilizados por la institución”* (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título “[2. Información de Cartel]; resultado de la solicitud de información; en la nueva ventana “listado de solicitudes de información” pág.1 ; Nro. de solicitud 349529; en la nueva ventana “Detalles de la solicitud de información”; [Encargado relacionado]; Estado de la verificación Resuelto; en la nueva ventana “Respuesta a la solicitud de información”; archivo adjunto PLAN DE TRABAJO, METODOLÓGICO, HORARIOS Y EVALUACIÓN.pdf). **7)** Que mediante la solicitud de información del 7 de junio del año en curso, la Administración le solicitó a la apelante Kattia Rodríguez González, lo siguiente: *“Con el fin de continuar con la evaluación de la oferta se solicita lo siguiente: (...) 4. Presentar Plan de Trabajo de acuerdo a lo solicitado en el punto 18 Responsabilidades y requisitos solicitados para la presentación de las ofertas, inciso a. El plan, la metodología de trabajo, el horario cotidiano (alimentación, clubes, talleres) y la*

evaluación, deben venir acorde a la Guía pedagógica para niños y niñas desde el nacimiento hasta los 4 años de edad (el cual es el utilizado por la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil)” (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título “[2. Información de Cartel]; resultado de la solicitud de información; en la nueva ventana “listado de solicitudes de información” pág.1 ; Nro. de solicitud 349538; en la nueva ventana “Detalles de la solicitud de información”; Contenido de la solicitud). **8)** Que el 14 de junio del año en curso, la apelante referida anteriormente, presentó el plan de atención, cuyo contenido remite a la justificación, fundamentación, estructura administrativa, lineamientos administrativos, modelo de atención, plan de trabajo, entre otros (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título “[2. Información de Cartel]; resultado de la solicitud de información; en la nueva ventana “listado de solicitudes de información” pág.1 ; Nro. de solicitud 349538; en la nueva ventana “Detalles de la solicitud de información”; [Encargado relacionado]; Estado de la verificación Resuelto; en la nueva ventana “Respuesta a la solicitud de información”; archivo adjunto Plan de atención-J.I.B Mis primeras Huellitas 2021 único.pdf). Asimismo, presentó mediante oficio sin número subsane relacionado a la “Guía Pedagógica de 0 a 4 años” (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título “[2. Información de Cartel]; resultado de la solicitud de información; en la nueva ventana “listado de solicitudes de información” pág.1 ; Nro. de solicitud 349538; en la nueva ventana “Detalles de la solicitud de información”; [Encargado relacionado]; Estado de la verificación Resuelto; en la nueva ventana “Respuesta a la solicitud de información”; archivo adjunto Subsane de Plan Guía Pedagógica.pdf). **9)** Que mediante el oficio No. MSCAM-AD-P-0497-2020 del 12 de julio del año en curso, la Administración determinó -en lo que interesa- lo siguiente: *“Referente a este tema, me sirvo indicarle el análisis técnico realizado por la Lic. Pilar Porras, Directora del Departamento de Desarrollo Social, la cual indica que las ofertas presentadas por **CINDY VARGAS ARAYA**, **DAMARIS MAYELA CHING DURAN**, **ICQ INFANCIA CRECE QUERIDA PARA AMERICA LATINA SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA**, **KATTIA RODRIGUEZ** (sic) **GONZALEZ** (sic), no cumplen técnicamente con las especificaciones y requerimientos del cartel del proceso, específicamente en los siguientes puntos: / **CINDY VARGAS ARAYA** “(...) La oferta presentada no cumple con lo solicitado en el cartel ya que se solicitó subsanar el Plan de Trabajo. Hay un Plan Anual con características de lo establecido en los Estándares esenciales de calidad de los servicios de cuidado y desarrollo infantil de Costa Rica, pero están ausentes las actividades o acciones concretas a realizar, que permitan alcanzar los objetivos específicos señalados. En el Plan anual aparecen subtítulos del plan metodológico que describe algunas actividades de estimulación temprana, pero de acuerdo a los Estándares esenciales de calidad de los servicios de cuidado y desarrollo infantil de Costa Rica lo que se solicita es una Matriz de Planeamiento Didáctico. Es necesario que este plan esté acompañado de la plantilla de la Matriz de*

*Planeamiento Didáctico y al menos una plantillas (sic) de actividades diarias que permita visualizar la coherencia que debe existir entre lo planificado y lo a ejecutar. Un objetivo específico para que cumpla su función debe estar redactado de manera que indique el Qué, Cómo, Para qué, Cuándo (...) KATTIA RODRIGUEZ GONZALEZ / “(...) La oferta presentada no cumple con lo solicitado ya que el documento presentado como Plan Anual, es un plan didáctico, no cumple con el formato establecido en los Estándares esenciales de calidad en los servicios de cuidado y desarrollo Infantil de Costa Rica. Esta situación provoca una redacción muy general que no indica el proceso de desarrollo de los componentes a trabajar con los menores de edad y el avance de los mismos. Al comparar la guía de actividades diarias que debe elaborar cada docente, no hay coherencia entre los aprendizajes por construir y las actividades propuestas que aun (sic) en este documento siguen estando redactadas de forma muy general. Es importante que aparezca en el plan las estrategias de mediación ordenadas en forma secuencial de lo más fácil a lo más difícil de lo concreto a la abstracción, esto le da al trabajo docente un orden, secuencia y resultados finales en forma más asertiva (...)” (resaltado no es parte del original) (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título “[2. Información de Cartel]; Resultado de la solicitud de verificación; en la nueva ventana “listado de solicitudes de verificación” pág.1 ; Nro. de solicitud 781721; en la nueva ventana “Detalles de la solicitud de verificación”; [2. Archivo adjunto] 7- Oficio Solicitud de Condición de Verificaciones.pdf). **10) Que la Alcaldía Municipal, de conformidad con la reforma al Reglamento Interno de Contratación Administrativa, según acuerdo del acta No. 07-2017 del 30 de enero de dos mil diecisiete aprobada por el Concejo Municipal de la Municipalidad de San Carlos, acordó declarar infructuoso el procedimiento (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en apartado denominado “[4. Información de Adjudicación]” en Acto de adjudicación; en la nueva ventana “Acto de adjudicación”, en campo Aprobación del acto de adjudicación; en la nueva ventana “Detalles de la solicitud de verificación”; [3. Encargado de la verificación]; Estado de la verificación; tramitada).-----***

II.- SOBRE ASPECTOS DE MERO TRÁMITE. 1) Sobre la gestión presentada por Kattia Rodríguez González, al momento de atender la audiencia inicial. En primer lugar, debe indicarse que mediante auto de las nueve horas seis minutos del diecinueve de agosto del año en curso, esta División confirió audiencia inicial a la Administración licitante con el objeto de que manifestara por escrito lo que a bien tuviera con respecto a los alegatos de las apelantes, y para que ofreciera las pruebas que considerara oportunas (folio 21 del expediente digital de los recursos de apelación). Pese a lo anterior, la apelante Kattia Rodríguez González aprovechó la audiencia inicial y presentó sus argumentaciones en contra del recurso interpuesto por la recurrente Cindy Vargas Araya (folio 26 del expediente digital de los recursos de apelación). En

este sentido, corresponde aclarar que dichos alegatos no son de recibo, por cuanto se trata de un escrito presentado de forma oficiosa por la apelante Kattia Rodríguez González, dado que la audiencia inicial se le confirió únicamente a la Administración licitante, en el contexto procesal que será analizado en la presente resolución. En virtud de lo anterior, se **rechaza de plano** el escrito presentado por Kattia Rodríguez González al momento de atender la audiencia inicial.----

III.-SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR CINDY VARGAS ARAYA.

Como punto de partida debe destacarse, que el artículo 184 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (en adelante Reglamento), impone el análisis referente a la legitimación de la apelante, y sobre ese aspecto, instruye que: *“Podrá interponer el recurso de apelación cualquier persona que ostente un interés legítimo, actual, propio y directo”*. Así las cosas, al estar directamente relacionadas en este caso, tanto la legitimación con el fondo, en virtud de los argumentos que se discuten, se procede a resolver sobre ambos en el presente apartado de la resolución. **1) Sobre los motivos para declarar infructuoso el procedimiento (requerimientos extracartelarios)**. La apelante Cindy Vargas Araya manifiesta que si se reconocen los errores cometidos en el estudio de las ofertas, basadas en las condiciones cartelarias establecidas y consolidadas por la Municipalidad, su oferta cumple con todas las condiciones de admisibilidad previstas en el cartel de la contratación, siendo su plica la que permitiría alcanzar el fin público propuesto. Posterior a la transcripción del oficio No. MSCAM-AD-P-0497-2020 (evaluación de la Administración), menciona que en la oferta se hizo entrega del documento: “Anexo No. 1 (plan de atención, nutricionista CECUDI Ciudad Quesada)”, el cual en la primera página se detallaba lo que contiene (plan de atención, servicio de estimulación temprana y educación, servicio de comedor (menú y nutricionista)), sin embargo, la Administración le solicitó subsanar el plan requerido, lo cual hizo en tiempo y forma. En este sentido explica que, al momento de atender la prevención, procedió a ser más amplia y detallada mediante un documento denominado “Plan de trabajo, metodológico, horarios y evaluación”, haciendo especial énfasis a lo descrito en la introducción de dicho documento. Partiendo de lo anterior, aclara que el pliego de condiciones no determinó requerimientos o contenidos mínimos que debía contemplar el plan propuesto, siendo que en ningún momento se hizo referencia explícitamente, que se debía cumplir con alguna de las argumentaciones por las cuales se está excluyendo el plan de trabajo. Considera que la Administración pretende desacreditar su oferta basándose en criterios extracartelarios, lo cual es improcedente según

los principios que informan la materia de contratación administrativa, con especial atención al principio de eficiencia y a lo dispuesto en el artículo 51 del Reglamento. Reclama que debe hacerse una interpretación en consonancia con lo planteado por la Sala Constitucional (resolución No. 14421 del 17 de diciembre de dos mil cuatro), ya que no puede ser posible que la Municipalidad no se preocupe de atender de modo eficiente y eficaz las necesidades y requerimientos de la comunidad y busque excusas para declarar infructuoso un concurso. Al momento de atender la audiencia especial conferida, manifiesta que la Municipalidad destaca la importancia de los “Estándares Esenciales de Calidad en los Servicios de Cuidado y Desarrollo Infantil de Costa Rica” (en adelante Estándares), pero no indica en ninguna parte por qué considera que existe un incumplimiento en relación a los requerimientos establecidos en el pliego de condiciones. Señala que si era necesario valorar elementos adicionales por parte de la Municipalidad, así debió regularse dentro del pliego cartelario. Reitera que el oficio suscrito por la Administración, no describe cuál es el incumplimiento del plan de trabajo presentado. Concluye señalando que, la actuación de la Administración violenta el principio de seguridad jurídica, de buena fe y de legalidad, ya que parece más un interés de no adjudicar el concurso que procurar el oportuno cumplimiento del fin público. La Administración manifiesta que de conformidad con el criterio técnico emitido por la Licda. Pilar Porras Zúñiga, Directora del Departamento de Desarrollo Social de la Municipalidad, no cumplió el plan de trabajo con lo establecido en los Estándares, el cual es el modelo de atención emitido por la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (en adelante REDCUDI), en el que debían basarse los oferentes según el punto 18 del pliego de condiciones. Aclara que la matriz de planeamiento didáctico y al menos una plantilla de actividades diarias que permita visualizar la coherencia que debe existir entre lo planificado y lo que se va a ejecutar, sí forma parte del pliego de condiciones, pues se encuentra incluido en el anexo Ñ “Plantilla de planificación pedagógica de los Estándares” y que forma parte del plan de trabajo. Al momento de atender la audiencia especial respecto a la trascendencia de los incumplimientos de la apelante, manifiesta que los Estándares tienen como objetivo trabajar en la estandarización de la calidad en los servicios de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica, tarea que resulta fundamental en cada una de las unidades ejecutoras. Explica que dicho documento se encuentra dirigido a los responsables de las alternativas de cuidado y desarrollo infantil públicas, privadas y mixtas, todo en materia de niñez. Menciona que dichos Estándares se sustentan en cinco dimensiones:

Salud y Nutrición, Infraestructura, Seguridad Pedagógica, Talento Humano y Gestión y Administración. Resalta que dicho documento describe los estándares esenciales consensuados a nivel nacional, con el fin de que las alternativas que trabajan con la niñez en el marco de la REDCUDI, alcancen y disfruten de servicios de cuidado y desarrollo adecuados y oportunos para su crecimiento, salud y bienestar integral. Por otra parte menciona que, la “Guía Pedagógica para niños y niñas desde el nacimiento hasta los 4 años de edad” (en adelante también Guía), tiene como propósito brindar el marco pedagógico que orienta y favorece las prácticas de calidad para el desarrollo y aprendizaje integral de la niñez; desde el nacimiento hasta el grupo interactivo I, siendo que, dicha Guía se constituye en un documento técnico que permite orientar la educación de los niños y niñas hacia el enriquecimiento de las prácticas educativas integrales e inclusivas. Indica que la Guía se sustenta en la Política Curricular con la Visión “Educar para una nueva ciudadanía”, la cual propone una transformación curricular y una nueva formación de ciudadano para el siglo XXI. **Criterio de la División.** Previo a realizar el análisis de los argumentos planteados por las partes, debe tenerse presente que el artículo 86 del Reglamento establece los supuestos en los cuales procede declarar infructuoso un concurso. En lo que interesa, dicha norma establece lo siguiente: “(...) *Si al concurso no se presentaron ofertas o las que lo hicieron no se ajustaron a los elementos esenciales del concurso, se dictará un acto declarando infructuoso el procedimiento, justificando los incumplimientos sustanciales que presenten las ofertas (...)*”. Como puede observarse, reglamentariamente se ha establecido que un procedimiento de contratación puede ser declarado infructuoso en aquellos casos en los que no se hayan presentado ofertas o las que se presentaron no se ajustan a los requerimientos esenciales del concurso. Desde luego, la Administración se encuentra obligada a fundamentar de manera adecuada sus actos y por ende, en el caso de considerar que debe declararse infructuoso un procedimiento, debe motivarse, explicando por qué considera que las ofertas no pueden resultar adjudicatarias, al no cumplir con los elementos sustanciales para ostentar dicha condición. En este sentido, dicha motivación se traduce en la fundamentación fáctica y jurídica con que la Administración justifica la legalidad y oportunidad del acto que adopta, lo cual es una exigencia del debido proceso y del respeto al derecho de defensa de las partes (artículo 39 de la Constitución Política). Enunciado lo anterior, se tiene por acreditado que la Municipalidad de San Carlos promovió la Licitación Pública No. 2021LN-000004-0003600001 con el fin de contratar una persona física o

jurídica para la Operacionalidad del Centro de Cuido y Desarrollo Infantil Selva Verde (hecho probado 1), en la que participaron para la única partida del concurso cuatro ofertas, entre ellas la de la apelante Cindy Vargas Araya (hecho probado 2). En este contexto y a efectos de atender las exigencias del concurso, la recurrente presentó el anexo 1 cuyo contenido incluía el plan de atención, servicio de estimulación temprana y educación, servicio de comedor y nutricionista (hecho probado 3). No obstante, con el ánimo de continuar con la valoración de la oferta, la Administración le requirió presentar el plan de trabajo conforme a lo solicitado en el pliego de condiciones, concretamente al punto 18 inciso a), el cual debía encontrarse ajustado a lo dispuesto en la Guía pedagógica para niños y niñas desde el nacimiento hasta los 4 años de edad, según consta en la solicitud de información No. 349529 (hecho probado 5), aspecto que fue atendido por la recurrente mediante el oficio sin número del 14 de junio del año en curso, remitiendo en esa ocasión a un documento en el que describió la metodología de trabajo, horario, planificación, expediente PME y evaluación de tamizajes, destacando de igual forma, el contenido de la introducción respecto a lo pretendido por la Administración (hecho probado 6). Posterior a la revisión de dicha documentación, la Municipalidad mediante el oficio No. MSCAM-AD-P-0497-2020 del 12 de julio del año en curso, determinó que el plan de trabajo no cumplía en su totalidad con las características de lo dispuesto en los Estándares (hecho probado 9), por lo que con base en el oficio referido anteriormente, la Alcaldía Municipal declaró infructuoso el procedimiento (hecho probado 10). Contextualizado lo anterior, esta Contraloría General estima importante recordar, que de conformidad con el artículo 51 del Reglamento, el cartel se configura como el reglamento específico de la contratación, en el cual se incorporan los requisitos mínimos que requiere el objeto contractual. De esta forma, para efectos de analizar los alegatos de las partes, corresponde hacer mención a lo definido en el pliego de condiciones, a efectos de determinar la existencia o no de algún incumplimiento cartelario. En este sentido, el cartel en el inciso a) del punto 18 “Requisitos y responsabilidades solicitados para el oferente y requisitos y responsabilidades solicitadas para el operador del CECUDI en la fase de ejecución contractual”, estipuló lo siguiente: *“La empresa u oferente deberá presentar el plan acorde con lo estipulado en el modelo de atención emitido por la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, que va ejecutar durante el periodo del contrato. Este plan debe incluir como mínimo la metodología de trabajo y la evaluación de los resultados obtenidos, los horarios establecidos para el trabajo cotidiano en cada una de las áreas y grupos*

de atención, los clubes o talleres que se ofrecerán durante el transcurso (sic) de las semanas, por ejemplo, idioma, arte, deporte, entre otros. Los distintos talleres deben brindarse de manera regular durante la semana” (resaltado no es parte del original) (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "2. Información de Cartel", versión actual; en la nueva ventana detalles del concurso; "[Documento del cartel]" archivo adjunto 2- Documento Complementario al Cartel CECUDI Cuidad Quesada III Modificación.pdf). De frente a lo transcrito, es claro que los oferentes debían presentar un plan acorde a lo estipulado en el modelo de atención de la REDCUDI, el cual debía de incluir una serie de elementos mínimos a efectos de satisfacer el fin de la Administración, concretamente a la metodología de trabajo y la evaluación de los resultados obtenidos, los horarios establecidos para el trabajo cotidiano en cada una de las áreas y grupos de atención y descripción de clubes o talleres que se estarían ofreciendo. Así pues, los oferentes contaban con pleno conocimiento del deber de describir y acreditar en su oferta las condiciones del cartel y en particular, a todos los elementos que sustentan el plan requerido por la Municipalidad. En este contexto, la recurrente presentó en una primera oportunidad, el anexo 1 el cual incluía el plan de atención, servicio de estimulación temprana y educación, servicio de comedor y nutricionista (hecho probado 2) y posteriormente, a solicitud de la Administración, presentó un complemento al plan propuesto originalmente, en el que se describió la metodología de trabajo, horario, planificación, expediente PME y evaluación de tamizajes (hecho probado 6). Frente a lo anterior, la recurrente arguye que el análisis de la Administración resulta improcedente, en virtud de una lectura inadecuada del contenido de la cláusula cartelaria y de lo presentado en su plan, ya que la Municipalidad justificó su exclusión en requerimientos extracartelarios. Ahora bien, debe precisarse en primer lugar, que este órgano contralor no comparte el criterio de la recurrente, respecto al análisis extracartelario efectuado por la Municipalidad y que sirvió como base para descalificar la oferta. Lo anterior, ya que la propia Administración al momento de prevenir a la apelante, manifestó precisamente el aspecto que debía atenderse, señalando que, era necesario: *“Presentar Plan de Trabajo de acuerdo a lo solicitado en el punto 18 Responsabilidades y requisitos solicitados para la presentación de las ofertas, inciso a. El plan, la metodología de trabajo, el horario cotidiano (alimentación, clubes, talleres) y la evaluación, deben venir acorde a la Guía pedagógica para niños y niñas desde el nacimiento hasta los 4 años de edad (el cual es el utilizado por la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil)”* (resaltado no es parte del original) (hecho probado 5). Nótese que dicha instrucción respecto a la Guía pedagógica se encuentra establecida desde las bases cartelarias

ya transcritas, al haberse indicado en su contenido que dicho plan debía ajustarse al modelo de atención emitido por la REDCUDI. Así pues, desde el pliego de condiciones, concretamente al texto del punto 18 inciso a), resulta clara la obligación de presentar un plan acorde con lo estipulado en el modelo de atención emitido por la REDCUDI, definiéndose además los elementos mínimos a contemplar, solicitando en ese sentido la metodología de trabajo, evaluaciones de resultados, horarios y talleres, todo en función de las particularidades del objeto a contratar y al interés público que se espera atender. De manera que, si bien la apelante hizo entrega de un documento para atender el requerimiento de la Administración, el cual incluía la metodología de trabajo, la evaluación de los resultados obtenidos, los horarios establecidos para el trabajo cotidiano en cada una de las áreas y grupos de atención, clubes o talleres (hechos probados 3 y 6), lo cierto es que la Municipalidad extraña la matriz de planeamiento didáctico, las acciones concretas a realizar que permitan alcanzar los objetivos específicos señalados en el plan y una plantilla de actividades diarias que permita visualizar la coherencia entre lo planificado y lo que se requiere ejecutar, los cuales a criterio de la Administración se encuentran conceptualizados en la Guía (hecho probado 9). Dichos incumplimientos no han sido desvirtuados por la apelante, ya que su argumento parte de demostrar que tales requerimientos se encuentran al margen de lo dispuesto en el cartel, remitiendo como fundamentación al contenido de lo presentado en la oferta original y del documento del subsane, pero sin profundizar en las razones por las cuales su oferta sí cumple con la presentación de la matriz de planeamiento didáctico, o con las actividades concretas a realizar, que permitan alcanzar los objetivos específicos señalados en el plan. De esta forma, la apelante no logra acreditar que dichos incumplimientos resulten extracartelarios -como ya fue explicado- o bien, que tales requerimientos no encuentren fundamento en la normativa que rige el concurso (Ley No. 9220 y su Reglamento). En conclusión, no puede considerarse esta Contraloría General que la Administración haya aplicado criterios extracartelarios para excluir del concurso a la apelante, en tanto la indicación que el plan y su contenido (metodología de trabajo, horario cotidiano (alimentación, clubes, talleres) y la evaluación), debe venir acorde a la Guía pedagógica para niños y niñas desde el nacimiento hasta los 4 años de edad, estaba claro desde el pliego de condiciones del concurso. No obstante lo anterior y confirmado el incumplimiento de la apelante, es necesario individualizar el requisito sustancial del contenido del plan y su estrecha relación con el objeto a contratar, frente a los requisitos formales que

debió atender dicho documento. En este sentido, debe tenerse presente que el fin último de todo procedimiento de contratación es la satisfacción del interés público (artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa). Por ello y en virtud de la naturaleza del acto final suscrito por la Municipalidad, debe dimensionarse lo dispuesto en el artículo 83 del Reglamento, el cual dispone: *“Estudio de admisibilidad de ofertas. Cumplida la anterior etapa, la Administración, procederá al estudio y valoración de las ofertas en relación con las condiciones y especificaciones de admisibilidad fijadas en el cartel y con las normas reguladoras de la materia. Serán declaradas fuera del concurso, las que incumplan aspectos esenciales de las bases de la licitación o sean sustancialmente disconformes con el ordenamiento jurídico. Los incumplimientos intrascendentes no implicarán la exclusión de la oferta, pero así deberá ser razonado expresamente en el respectivo informe”* (resaltado no es parte del original). De frente a lo transcrito, es necesario destacar, que no todo vicio que se presenta en una oferta amerita la exclusión automática del procedimiento de contratación. Por el contrario, el reglamentista dispuso en resguardo al principio de eficiencia y conservación de ofertas (artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa), que antes de proceder a declarar la inelegibilidad de una plica, se debe realizar un análisis con respecto a la trascendencia del incumplimiento que se trate. Considerando lo anterior, es importante indicar que no existe en el expediente administrativo, motivación alguna por parte de la Municipalidad a partir de la cual se pueda desprender que de frente a los requisitos del inciso a) del punto 18, exista un incumplimiento sustancial que implique descalificar a la apelante del concurso, máxime cuando en el estudio técnico se hace referencia a lo que parecieran ser incumplimientos formales respecto a la matriz de planeamiento didáctico y la plantilla de actividades diarias (hecho probado 9), lo cual fue resaltado nuevamente al momento de atenderse la audiencia inicial. Por tal razón, este órgano contralor procedió a requerir a la Administración que se refiriera a la trascendencia del incumplimiento de la apelante. No obstante, al momento de revisar la respuesta brindada por parte de la Municipalidad, nuevamente se echa de menos la existencia de un análisis en virtud del cual se determine que se tratan de incumplimientos cuya trascendencia motive la exclusión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 82 y 83 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. En ese sentido, debe traerse a colación en primer lugar, lo dispuesto por la Municipalidad en sede administrativa, la cual determinó al momento de analizar la oferta de la apelante que: *“(...) La oferta presentada no cumple con lo solicitado en el cartel*

ya que se solicitó subsanar el Plan de Trabajo. Hay un Plan Anual con características de lo establecido en los Estándares esenciales de calidad de los servicios de cuidado y desarrollo infantil de Costa Rica, pero están ausentes las actividades o acciones concretas a realizar, que permitan alcanzar los objetivos específicos señalados. En el Plan anual aparecen subtítulos del plan metodológico que describe algunas actividades de estimulación temprana, pero de acuerdo a los Estándares esenciales de calidad de los servicios de cuidado y desarrollo infantil de Costa Rica lo que se solicita es una Matriz de Planeamiento Didáctico. Es necesario que este plan esté acompañado de la plantilla de la Matriz de Planeamiento Didáctico y al menos una plantillas de actividades diarias que permita visualizar la coherencia que debe existir entre lo planificado y lo a ejecutar. Un objetivo específico para que cumpla su función debe estar redactado de manera que indique el Qué, Cómo, Para qué, Cuándo (...)" (hecho probado 9). Resulta evidente que el motivo por el cual se descalifica a la oferta de la recurrente Cindy Vargas Araya, es precisamente por incumplimientos de índole formal o al menos así se logra interpretar de dicho estudio, en el tanto la Municipalidad echa de menos la matriz de planeamiento didáctico o bien acciones concretas para lograr los objetivos del plan, sin entrar a analizar en primer lugar cómo ello desvirtúa el contenido del plan aportado frente a la correcta atención del objeto, o bien referenciar algún incumplimiento grave a requisitos de admisibilidad, a efectos de sustentar la trascendencia del incumplimiento. En aras de profundizar lo anterior, nótese que el requerimiento cartelario se encuentra redactado en función de atender el objeto de la contratación, el cual lo constituye la administración del Centro de Cuido y Desarrollo Infantil de Selva Verde, debiendo resaltarse que, en la oferta se aportaron una serie de documentos, en los cuales, por ejemplo, se presentó el anexo No. 1 el cual incluía el plan de atención, servicio de estimulación temprana y educación, servicio de comedor y nutricionista (hecho probado 2) y posteriormente, fue descrito por parte de la apelante la metodología de trabajo, horario, planificación, expediente PME y evaluación de tamizajes (hecho probado 6), sin que exista ningún tipo de análisis y valoración de fondo de la Municipalidad, que haga suponer que existan incumplimientos sustanciales por las cuales deba considerarse que la oferta de Cindy Vargas Araya incumple con el cartel, más allá de lo resaltado en el oficio No. MSCAM-AD-P-0497-2020 y referido nuevamente al atender la audiencia inicial. Lo anterior resulta importante, pues respecto al análisis y trascendencia de un incumplimiento, esta Contraloría General ha señalado que: *"Frente a lo cual, correspondía llevar a cabo el respectivo análisis*

sobre la trascendencia del incumplimiento –que en este caso consiste en no presentar una de las cartas con la apostilla-, en atención a lo dispuesto en los artículos 64 y 65 del Reglamento al Título II de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, que disponen que si la prevención de subsanar o aclarar no es atendida oportunamente, se podrá proceder a descalificar al oferente de que se trate, siempre que la naturaleza del defecto lo amerite, y que serán declaradas fuera del concurso, las que incumplan aspectos sustanciales e insubsanables de las bases del concurso o sean sustancialmente disconformes con el ordenamiento jurídico, indicándose que los incumplimientos intrascendentes no permitirán la exclusión de la oferta, pero así deberá ser razonado expresamente en el respectivo informe. Dichas normas, al igual que sucede con lo dispuesto en los artículo (sic) 82 y 83 del RLCA, se traducen en una clara materialización del principio de eficiencia y de conservación de las ofertas, en el sentido de que obliga a la Administración a razonar la exclusión de una oferta, de manera que no basta con que exista el incumplimiento, sino que debe analizarse la naturaleza del mismo para determinar si es sustancial o no, y por ende si amerita o no la exclusión por ese aspecto” (resaltado no es parte del original) (R-DCA-00484-2020 de las diez horas cinco minutos del seis de mayo de dos mil veinte). Dicha trascendencia requiere acreditar por qué razón los incumplimientos atribuidos no permitirían atender la necesidad pública para la cual se ha promovido el proceso, lo cual necesariamente debe ser examinado por todos los interesados, sobre todo si se considera que el análisis a efectuar parte de la competencia de la Administración y por supuesto, de la actividad comercial de los oferentes participantes. Así, se observa que la apelante en su oferta y al momento de presentar el recurso, insiste en que su plan cumple con las regulaciones del cartel, sin que en este momento, se observe un análisis detallado de dicho documento por parte de la Municipalidad. Ahora bien, no se escapa de la óptica de este órgano contralor, que todas las ofertas sometidas a concurso han sido descalificadas, por lo que en este caso la ponderación de la trascendencia del incumplimiento adquiere una mayor relevancia, partiendo que el procedimiento de contratación se tramitó con el único objetivo de resultar adjudicado, a favor de la oferta que mejor convenga a la satisfacción del interés público para que se pueda iniciar con la fase de ejecución de manera oportuna. Con base en esta consideración, es precisamente que se ha incluido dentro del ordenamiento jurídico, la exigencia de prevalecer el contenido sobre la forma y a privilegiar la conservación de los actos, con el fin de obtener el máximo

provecho del procedimiento de contratación y la inversión correcta de los fondos públicos. En virtud de lo expuesto, ante la ausencia del análisis de la Administración con respecto a la trascendencia de los incumplimientos atribuidos a la oferta presentada por Cindy Vargas Araya y conociendo los argumentos que al respecto presenta la apelante, remitiendo al contenido del plan de trabajo, metodología, talleres entre otros, se procede a declarar **parcialmente con lugar** el recurso de apelación y se anula el acto final dictado por parte de la Administración. En este sentido, deberá la Municipalidad valorar y justificar mediante un acto debidamente fundamentado y de frente a los principios de eficiencia e igualdad de ofertas, la trascendencia de los incumplimientos atribuidos, todo esto frente al objeto de la contratación, lo dispuesto en el cartel (inciso a, punto 18), la normativa vigente que regula el procedimiento y por supuesto a lo presentado en la oferta de la recurrente. Todo esto previo al dictado de un nuevo acto final, lo cual deberá constar en el expediente del concurso del presente procedimiento. No se omite indicar, que en caso de estimarse necesario, la Administración deberá correr el sistema de evaluación previsto en el cartel.-----

IV.- SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR KATTIA RODRÍGUEZ GONZÁLEZ. El artículo 184 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, impone el análisis referente a la legitimación de la apelante, y sobre ese aspecto, instruye que: *“Podrá interponer el recurso de apelación cualquier persona que ostente un interés legítimo, actual, propio y directo”*. Al igual que en el recurso anterior, dado que los argumentos en los que la recurrente apoya su recurso inciden con la posibilidad de resultar o no adjudicada, y por ende, en su legitimación, ambos aspectos, a saber, la legitimación y el fondo, se conocerán en forma conjunta. **1) Sobre los motivos para declarar infructuoso el procedimiento (requerimientos extracartelarios)**. La apelante Kattia Rodríguez González manifiesta que el acto final carece de fundamentos técnicos y no se apega a lo solicitado en el cartel de la licitación, concretamente al contenido del punto 18 inciso a) y a lo solicitado en el subsane No. 349538. Resalta que en su oferta fue presentado el plan anual basado en el documento: “Modelo de atención emitido por la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, y por aparte el plan didáctico basado en las “Guías Pedagógicas para niños y niñas de 0 a 4 años y programa de estudio educación preescolar ciclo materno infantil (grupo interactivo ii) Ciclo de transición” (en adelante también Guía). Indica que el plan anual fue facilitado por la propia REDCUDI, utilizando como referencia el punto 4. “Lineamientos para

la elaboración del Modelo de Atención”. Como sustento de su argumento, remite dentro de su recurso a una serie de capturas de pantalla, que dice ser conversaciones con la REDCUDI, respecto a lo mencionado en el análisis de los estudios técnicos y los estudios de verificación realizados por la Licda. Pilar Porras Zuñiga, concluyendo que el plan anual es totalmente independiente al plan pedagógico o didáctico, ya que se encuentra basado en documentos distintos. Aclara que no se cumple con el formato de los Estándares, pues dicho formato no fue solicitado en el cartel de la licitación, sin embargo, el plan presentado se basa en el modelo de atención, que incluye: justificación, marco referencial, misión, visión, objetivos generales, objetivos específicos, estructura administrativa, recursos humanos, organigrama, lineamientos administrativos y organización general del centro infantil, recursos materiales, recursos de financiamiento, procesos atencionales (proceso de cuidado y desarrollo de la autonomía -atención cotidiana- proceso de atención profesional, proceso de salud, proceso educativo, proceso recreativo, artístico, cultural y deportivo y proceso de articulación y trabajo en red con la comunidad). Por ello, reitera que el acatamiento de los Estándares no fue incorporado dentro del cartel, sin embargo, este documento es similar al modelo de atención, que cabe recalcar sí fue regulado. Aclara, que los planes anuales pedagógicos son con un enfoque general de lo que se debe trabajar en el CECUDI, según la Guía, siendo que, el cartel de licitación y el subsane no indican que se debe presentar un plan anual en forma específica, o sea los planes mensuales de todo un año de cada uno de los grupos etarios, que son realizados por cada una de las profesionales encargadas de la atención integral de los menores de edad, una vez adjudicada la licitación. Al momento de atender la audiencia especial conferida, manifiesta que desde la apertura inicial de este proceso de licitación se adjuntó evidencia que se está utilizando la Guía en los planeamientos pedagógicos que solicita el cartel. Discute que si la Municipalidad consideró, que los planes basados en los Estándares, es un aspecto imprescindible, por qué no mencionó específicamente el nombre de dicho documento en el cartel y/o en el subsane, y así evitar declarar infructuoso el procedimiento. Concluye señalando que, la Municipalidad ha mantenido una posición inflexible, basándose en un único aspecto para rechazar la oferta, sin considerar que los planes que se han presentado cumplen con lo que solicita el cartel, y que dichos planes son completamente modificables y se pueden adaptar a los Estándares. La Administración manifiesta que el plan presentado no cumple con lo solicitado en cartel, ya que el modelo de atención emitido por la REDCUDI son los Estándares,

y en el anexo Ñ Plantilla de planificación pedagógica vienen los componentes que llevan a la Guía Pedagógica. Menciona que el “Lineamiento para la elaboración del modelo atención”, corresponde a un documento del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), que no tiene que ver con lo solicitado en el cartel, ya que lo solicitado son los Estándares. Añade que en el caso de la presentación del ejemplo de las minutas semanales utilizadas, si aparecen las minutas, pero no la estrategia a desarrollar del aprendizaje por construir. Reitera que en el anexo Ñ de la Plantilla de planificación pedagógica de los Estándares, vienen los componentes y ahí se visualizan las estrategias de mediación que son los que se llevan a la plantilla de actividades diarias. Al momento de atender la audiencia especial respecto a la trascendencia de los incumplimientos de la apelante, manifiesta que los Estándares tienen como objetivo trabajar en la estandarización de la calidad en los servicios de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica, tarea que resulta fundamental en cada una de las unidades ejecutoras. Explica que dicho documento se encuentra dirigido a los responsables de las alternativas de cuidado y desarrollo infantil públicas, privadas y mixtas, todo en materia de niñez. Menciona que dichos Estándares se sustentan en cinco dimensiones: Salud y Nutrición, Infraestructura, Seguridad Pedagógica, Talento Humano y Gestión y Administración. Resalta que dicho documento describe los estándares esenciales consensuados a nivel nacional, con el fin de que las alternativas que trabajan con la niñez en el marco de la REDCUDI, alcancen y disfruten de servicios de cuidado y desarrollo adecuados y oportunos para su crecimiento, salud y bienestar integral. Por otra parte menciona que, la “Guía Pedagógica para niños y niñas desde el nacimiento hasta los 4 años de edad” (en adelante también Guía), tiene como propósito brindar el marco pedagógico que orienta y favorece las prácticas de calidad para el desarrollo y aprendizaje integral de la niñez; desde el nacimiento hasta el grupo interactivo I, siendo que, dicha Guía se constituye en un documento técnico que permite orientar la educación de los niños y niñas hacia el enriquecimiento de las prácticas educativas integrales e inclusivas. Indica que la Guía se sustenta en la Política Curricular con la Visión “Educar para una nueva ciudadanía”, la cual propone una transformación curricular y una nueva formación de ciudadano para el siglo XXI.

Criterio de la División. La Municipalidad de San Carlos promovió la Licitación Pública No. 2021LN-000004-0003600001 con el fin de contratar una persona física o jurídica para la Operacionalidad del Centro de Cuido y Desarrollo Infantil Selva Verde (hecho probado 1), en la que participaron para la única partida del concurso cuatro ofertas, entre ellas la de la apelante

Kattia Rodríguez González (hecho probado 2). En este contexto y a efectos de atender las exigencias del concurso, la recurrente presentó el documento denominado “Plan de Atención”, el cual incluía la fundamentación, marco referencial, modelo de atención, plan de trabajo, horarios, talleres entre otros (hecho probado 4). No obstante, con el propósito de continuar con la valoración de la oferta, la Administración le requirió presentar el plan de trabajo conforme a lo solicitado en el pliego de condiciones, concretamente al punto 18 inciso a), el cual debía encontrarse ajustado a lo dispuesto en la Guía, según consta en la solicitud de información No. 349538 (hecho probado 7), aspecto que fue atendido por la recurrente mediante el oficio sin número del 14 de junio del año en curso, remitiendo en esa ocasión al plan de atención, cuyo contenido incluía la justificación, fundamentación, estructura administrativa, lineamientos administrativos, modelo de atención, plan de trabajo, entre otros (hecho probado 8) y el subsane relacionado a la Guía Pedagógica de 0 a 4 años (hecho probado 8). Posterior a la revisión de dicha documentación, la Municipalidad mediante el oficio No. MSCAM-AD-P-0497-2020 del 12 de julio del año en curso, determinó que la oferta no cumple con lo solicitado, ya que el plan anual, es un plan didáctico, que no cumple con el formato establecido en los Estándares, lo que provoca una redacción muy general que no detalla el proceso de desarrollo de los componentes a trabajar con los menores de edad y el avance de los mismos (hecho probado 9), por lo que con base en el oficio referido anteriormente, la Alcaldía Municipal declaró infructuoso el procedimiento (hecho probado 10). Contextualizado lo anterior, resulta claro que el incumplimiento atribuido a la apelante en sede administrativa y reiterado al momento de atender la audiencia inicial, consiste en vicios en la redacción y al formato utilizado para la elaboración del plan anual aportado, lo cual asegura la Administración que es contrario a lo dispuesto en la literalidad del pliego de condiciones. En este sentido, el cartel en el inciso a) del punto 18 “Requisitos y responsabilidades solicitados para el oferente y requisitos y responsabilidades solicitadas para el operador del CECUDI en la fase de ejecución contractual”, estipuló lo siguiente: *“La empresa u oferente deberá presentar el plan acorde con lo estipulado en el modelo de atención emitido por la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, que va ejecutar durante el periodo del contrato. Este plan debe incluir como mínimo la metodología de trabajo y la evaluación de los resultados obtenidos, los horarios establecidos para el trabajo cotidiano en cada una de las áreas y grupos de atención, los clubes o talleres que se ofrecerán durante el transcurso (sic) de las semanas, por ejemplo, idioma, arte,*

deporte, entre otros. Los distintos talleres deben brindarse de manera regular durante la semana” (resaltado no es parte del original) (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "2. Información de Cartel", versión actual; en la nueva ventana detalles del concurso; “[Documento del cartel]” archivo adjunto 2- Documento Complementario al Cartel CECUDI Ciudad Quesada III Modificación.pdf). Ahora bien, tal y como se explicó en el recurso analizado anteriormente, esta División llegó a concluir con base en el propio pliego de condiciones y la prevención de la Administración a la recurrente (lo que aplica nuevamente en el caso particular), que la instrucción respecto a la Guía pedagógica sí se encuentra establecida desde las bases cartelarias, al haberse indicado en el contenido de la prevención que dicho plan debía ajustarse al modelo de atención emitido por la REDCUDI, siendo que la Administración aclaró en esta sede, que dicho modelo incluye lo dispuesto en los Estándares. En este sentido, ciertamente la apelante ha hecho referencia al incumplimiento del formato referido y cómo a su criterio esto no se encuentra regulado en el cartel, sin embargo, dicha lectura no se ajusta al texto del pliego de condiciones ni al contenido de la prevención efectuada en sede administrativa (hecho probado 7), lo cual afecta su fundamentación respecto al vicio extracartelario que reclama. Sin perjuicio de lo anterior, no pierde de vista esta División, que el alegato de la apelante va encauzado también a demostrar cómo el plan anual cumple con las regulaciones cartelarias y con el objeto pretendido, resaltando en su recurso que dicho documento se ajusta al modelo de atención de la REDCUDI, a la Guía y a lo dispuesto en el pliego de condiciones, respecto a la metodología de trabajo, la evaluación de los resultados obtenidos, horarios, clubes o talleres, sin que la Administración haya analizado de forma integral dichos documentos y concluyera con base en el fondo y no la forma, cómo lo propuesto incumple sustancialmente con el objeto a contratar. De manera que, debe recordarse, que el artículo 83 del Reglamento establece que no todo incumplimiento conlleva la exclusión de la oferta, sino solamente aquellos que incumplan aspectos esenciales de las bases de la licitación, o que sean sustancialmente disconformes con el ordenamiento jurídico, por lo que resulta necesario analizar cuál es la trascendencia del incumplimiento de la oferta de la apelante, a fin de determinar si dicho incumplimiento conlleva o no la exclusión del concurso. En este sentido, al momento de atender la audiencia especial conferida, la Municipalidad señaló: *“Por lo tanto, para la Dirección Social de la Municipalidad de San Carlos y en cumplimiento de lo establecido por la REDCUDI, es de gran importancia que el Plan de Trabajo que se debía presentar cumpla con todo lo establecido tanto en los Estándares de Calidad como en la Guía Pedagógica, ya que eso demuestra el conocimiento pleno de las posibles operadoras técnicas de cómo se debe*

trabajar para lograr un adecuado desarrollo en los menores de edad, así como calidad en los servicios que se les brinda a los niños y niñas y que como institución pública debemos velar por el cumplimiento de lo establecido y prevaleciendo el interés superior de la persona menor de edad, que en el caso que nos concierne es un desarrollo humano integral” (folio 32 del expediente digital de los recursos de apelación). De frente a lo expuesto, no desconoce este órgano contralor, la importancia de los Estándares en los servicios de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica, de cara a la visión integral de la niñez y los distintos ejes que lo componen, sin embargo, era necesario al momento de atender dicha audiencia, que la Municipalidad sustentara y justificara de frente a los argumentos y documentos presentados por la apelante, que los incumplimientos respecto al formato y redacción general del plan, impedirían atender el objeto, ya sea por la inexperiencia de la apelante en el contexto de lo requerido en un CECUDI, o algún otro requerimiento de admisibilidad previsto en el pliego de condiciones, lo cual no fue acreditado por la Administración, ni en sede administrativa ni durante la fase recursiva. Es así como, el solo hecho de que una oferta incumpla alguna exigencia del pliego de condiciones no conlleva a su exclusión automática, sino que, en función de la aplicación del principio de eficiencia, demanda hacer un análisis de la trascendencia del mismo para fundamentar la inelegibilidad de una plica. Es por ello que, estima esta Contraloría General que la Administración debió analizar no solamente el incumplimiento desde la letra del cartel, sino que debió fundamentar y demostrar la trascendencia del incumplimiento atribuido a la apelante, con base en criterios técnicos sustentados. De esta forma, ante la inexistencia de una adecuada motivación que justifique el acto final de la Municipalidad, se debe declarar **parcialmente con lugar** este extremo del recurso. En este sentido, deberá la Municipalidad valorar y justificar mediante un acto debidamente fundamentado y de frente a los principios de eficiencia e igualdad de ofertas, la trascendencia de los incumplimientos atribuidos, todo esto frente al objeto de la contratación, lo dispuesto en el cartel (inciso a) punto 18), la normativa vigente que regula el procedimiento y por supuesto a lo presentado en la oferta de la recurrente. Todo esto previo al dictado de un nuevo acto final, lo cual deberá constar en el expediente del concurso del presente procedimiento. No se omite indicar, que en caso de estimarse necesario, la Administración deberá correr el sistema de evaluación previsto en el cartel.-----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en lo que disponen los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 84 de la Ley de Contratación Administrativa, 182 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa se resuelve: **1) DECLARAR PARCIALMENTE CON LUGAR** los recursos interpuestos por **CINDY VARGAS ARAYA** y **KATTIA RODRÍGUEZ GONZÁLEZ** ambas en su condición personal, en contra del acto que declara infructuosa la Licitación Pública No. 2021LN-000004-0003600001 promovida por la MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS para “Contratación de persona física o jurídica para la Operacionalidad del Centro de Cuido y Desarrollo Infantil Selva Verde, Ciudad Quesada, San Carlos”, **acto el cual se anula.** **2)** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa.-----

NOTIFÍQUESE.-----

Roberto Rodríguez Araica
Gerente de División interino

Alfredo Aguilar Arguedas
Gerente Asociado a.i

Karen Castro Montero
Gerente Asociada a.i

DAZ /chc
NI:21776, 22060,22125,22129,25356,25518
27432, 27937,28133
NN: 15650 (DCA-3954)
G: 2021001665-3
CGR-REAP-2021004667

