



R-DCA-01156-2021

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa. San José, a las nueve horas cuarenta y un minutos del veinte de octubre de dos mil veintiuno.-----

RECURSO DE OBJECCIÓN interpuesto por **IVANNIA VERÓNICA CASTILLO QUIRÓS** en contra de las modificaciones realizadas al cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2021LN-000002-0019100001**, promovida por la **MUNICIPALIDAD DE COTO BRUS** para llevar a cabo la “Operación del Centro de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI) de Coto Brus-fondos FODESAF”.-----

RESULTANDO

I.- Que el seis de octubre del año en curso, Ivannia Veronica Castillo Quirós presentó recurso de objeción en contra de las modificaciones del cartel de la licitación pública de referencia promovida por la Municipalidad de Coto Brus.-----

II.- Que mediante auto de las once horas veintiséis minutos del once de octubre del año en curso, 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 No. MCB-PM-0117-2021 del catorce de octubre 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 OBJECCIÓN INTERPUESTO. 1) Sobre la constancia de evaluación: La objeitante manifiesta posterior a la transcripción de la resolución No. R-DCA-01059-2021 (primera ronda), que a efectos de atender lo ahí dispuesto, la Administración incluyó un cuestionario de elaboración propia, el cual impone como requisito de admisibilidad y sobre el cual es materialmente imposible que se haya aplicado por parte de otras Municipalidades distintas a la Municipalidad de Coto Brus. En este sentido explica que, el cuestionario no se constituye como un elemento objetivo, toda vez que dicho documento ha sido dado por la Municipalidad de Coto Brus, y por consiguiente el único oferente que podría cumplir con dichos requisitos es el operador actual, el cual claramente intenta ser beneficiado de manera directa. Afirma que el requisito introducido por medio de la modificación sigue sin resultar válido dentro del ordenamiento jurídico costarricense, generando que posibles oferentes se encuentren con barreras legales para la obtención de la constancia en cuestión y por ende, de imposible obtención para ser presentado en este proceso.



Considera que deben solicitarse las certificaciones de experiencia con base en criterios objetivos dadas por la entidad contratante del servicio, que garanticen la idoneidad técnica de los oferentes. La Administración manifiesta luego de la transcripción del requerimiento cartelario, que cumplió con el mandato de este órgano contralor, en tanto se aportó como anexo al cartel, un cuestionario cuyo contenido muestra la forma sencilla de llevar a cabo dicho proceso, siendo incorrecto que dicho instrumento no se pueda aplicar en cualquier otro municipio, ya que la herramienta está orientada para que sea aplicable a cualquier Administración de CECUDI en el país. Afirma que la recurrente no puede argumentar que le sea imposible aplicar dicho instrumento, pero en todo caso de no hacerlo, es de su entera responsabilidad. **Criterio de la División.** Como punto de partida, debe indicarse que la constancia de evaluación ya había sido cuestionada en la ronda anterior, determinando esta Contraloría General en aquella oportunidad, la necesidad de un ajuste en el pliego, a efectos de que se conociera con claridad cuál es el instrumento objetivo que permita valorar en condición de igualdad a todas las partes y la metodología para su aplicación. Conforme a dicho mandato, la Administración realizó modificaciones al cartel, indicando en la sección II. “Especificaciones técnicas”, apartado 3 “Requisitos de admisibilidad”, inciso 3.1, lo siguiente: *“3.1 El oferente deberá presentar constancia por parte de la entidad contratante, de los resultados de las evaluaciones de satisfacción (percepción de los padres y madres de familia) de los servicios brindados de atención y cuidado a la niñez, en donde los resultados deberán ser como mínimo con una calificación de Muy Bueno. El instrumento de recopilación de información será por medio del cuestionario llamado “Percepción de servicios brindados por CECUDI Municipal” el cual se encuentra como documento anexo al Cartel página 58. La metodología a utilizar en el cuestionario para determinar el grado de servicio será mediante preguntas cerradas con rangos cualitativos los cuales serán aplicados a la totalidad de padres registrados en el CECUDI los cuales emanarán resultados cuantitativos por porcentaje de llenado”* (folio 14 del expediente digital del recurso de objeción). Así, se entiende que la Administración procedió a modificar la redacción cartelaria en los términos descritos anteriormente, incorporando el anexo “Evaluación para padres y madres de familia que cuentan con niños y niñas que se les brinda el servicio en el CECUDI Municipal”, cuyo contenido remite a 6 preguntas de selección única, a las cuales los futuros participantes deberán responder con 4 rangos de calificación previamente establecidos, a saber: excelente, muy buena, buena, puede mejorar (folio 14 del expediente digital del recurso de objeción). Pese a lo anterior, la objetante continúa reclamando dicho instrumento, con el argumento que este último no se constituye en un elemento objetivo y es imposible que en el tiempo



restante para la apertura de las ofertas, se pueda coordinar la aplicación de dicho cuestionario en otros Municipios. Contextualizado lo anterior, debe recordarse que el pliego se constituye en el conjunto de reglas que regulan la contratación y bajo esa condición, dichos lineamientos deben brindar seguridad jurídica a las partes por medio de un ejercicio claro y desde luego, apegado a las disposiciones cartelarias. De esta forma, debe evitarse no sólo por los potenciales oferentes sino por la propia Administración, el realizar o promover interpretaciones subjetivas que de alguna manera impidan o restrinjan la participación del concurso o bien, que generen eventuales controversias durante la tramitación del proceso licitatorio. En el caso particular, si bien la Municipalidad procedió no solo a modificar la cláusula, sino a incorporar un cuestionario que procura establecer ciertos parámetros de verificación de la percepción de los padres y madres de familia del servicio brindado, lo cierto es que no se acredita por parte de la Administración el ejercicio razonado, que permita determinar con certeza cómo se llegará al nivel de satisfacción que se requiere para cumplir con el requisito de admisibilidad. Lo anterior, pues nótese que no existe indicación alguna dentro del cartel ni ha sido desarrollado al momento de atender la audiencia especial, sobre la posibilidad que al momento de atender el cuestionario y se proceda a calificar tres preguntas se obtenga un resultado de muy bueno, en una pregunta un excelente y en las restantes dos un puede mejorar y con esto se llegue a concluir -en este escenario hipotético- que el resultado final es muy bueno y así cumplir con el resultado mínimo propuesto como admisibilidad. Dicha incertidumbre puede llegarse a replicar en cualquier otro escenario, pues a modo de ejemplo, surge la interrogante sobre qué sucedería si se llegara a obtener en tres preguntas una calificación de excelente y en las otras tres un puede mejorar. Esto es así, ya que no se ha fijado con claridad una metodología objetiva que permita la verificación de los servicios brindados de atención y cuidado a la niñez, es decir no se refleja cuál es la lectura que hace la Municipalidad respecto al artículo 54 y 56 del Reglamento, con respecto a la forma de acreditar la experiencia positiva requerida en el concurso. En este sentido, se le recuerda a la Administración que las condiciones de admisibilidad, son aquellas cláusulas en donde se fijan los parámetros mínimos que requiere el objeto contractual, por lo tanto, deben estar claras y desde luego ser atinentes al objeto de la contratación. En virtud de lo anterior, en tanto el pliego de condiciones debe procurar normas claras, objetivas y que puedan aplicarse en condición de igualdad para los oferentes, se **declara con lugar** este punto del recurso y deberá eliminarse el instrumento en cuestión. Deberá la Administración determinar un instrumento objetivo que permita valorar en condición de igualdad a todas las partes y la metodología para su aplicación. En consecuencia,



deberá realizarse los ajustes pertinentes en el pliego, por medio de la respectiva modificación cartelaria, a la cual debe otorgarse la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes. **2) Sobre la certificación de desarrollo de proyectos con coordinación institucional para el beneficio de redes de cuidado.**

La objetante manifiesta luego de la transcripción de la cláusula modificada del pliego, que dicho requisito continua indeterminado, ya que sigue sin indicar el tipo de certificación a la que hace referencia, manteniéndose un requisito “numerus apertus” que no genera valor agregado al proceso de contratación. De la nueva redacción del cartel, interpreta que la certificación va relacionada con labores propias de empresas operadoras de centros de cuidado, las cuales son las legitimadas para suscribir los convenios con las instituciones que se mencionan en el requisito modificado. Así las cosas, considera materialmente imposible que la persona que desempeñe el puesto de coordinadora obtenga la certificación que se requiere, pues no fue la que mantuvo la relación con las instituciones de gobierno, al contrario, la que puede suscribir algún tipo de convenio es la empresa operadora del CECUDI, quien es la responsable legal ante la Administración para efectos contractuales. La Administración manifiesta luego de la transcripción del requerimiento cartelario, que el pliego de condiciones detalla claramente el tipo de certificación, tipo de proyectos, tipo de coordinación que se pretende y cuáles entidades son las que se pretende que emitan las mismas, siendo un pliego cartelario con condiciones claras, objetivas y que pueden aplicarse en condiciones de igualdad para todos los posibles oferentes. Afirma que la recurrente quiere adaptar el requisito a su conveniencia y no a la necesidad real de la Municipalidad. **Criterio de la División.** El pliego de condiciones señala en la sección II. “Especificaciones técnicas”, apartado 8 “Requisitos del personal”, inciso 8.1, lo siguiente: *“COORDINADOR O COORDINADORA TÉCNICA DEL CECUDI / REQUISITOS: / (...) Certificación de Desarrollo de Proyectos con Coordinación Interinstitucional para el beneficio de redes de cuidado, dicha certificación debe emitirse por la entidad que otorgó los recursos para la ejecución y permanencia del Proyecto, en donde indique los proyectos en coordinación interinstitucionales para el beneficio de redes de cuidado (llámese construcciones, mejoras, convenios educativos o institucionales, capacitaciones, donaciones, talleres entre otros) con el objetivo de garantizar las capacidades de gestión del Coordinador y generar valor agregado a la operatividad del CECUDI como tal, es decir, que la inversión o las mejoras que se le puedan realizar al centro Municipal, puedan venir a través de la gestión ante instituciones del sector público (IMAS, MEP, PANI, entre otros) y privadas (OIM, UNICEF, HANDS FOR HELP, ONG’s, Cooperativas y similares); el aporte que el operador del*



Centro pueda darle a la sociedad y a la población infante a través de la proyectos en conjunto con otros organismos públicos y/o privados en pro de generar una mejor experiencia y calidad de vida a los infantes y familias beneficiadas” (folio 14 del expediente digital del recurso de objeción). De frente a lo transcrito, la objetante considera materialmente imposible que la persona que desempeñe el puesto de coordinador obtenga la certificación que se pretende, ya que dicha persona no fue quien mantuvo la relación con las instituciones de gobierno. En el caso, la objetante no ha demostrado de qué forma lo dispuesto en el cartel limita su participación, o que resulte incongruente con el objeto pretendido, pues para justificar sus argumentos parte de una apreciación subjetiva del cartel, dimensionando una posible lesión a la libre competencia, lo cual no se desprende para este órgano contralor de la lectura de la cláusula ni del ejercicio de fundamentación. Por todo lo anterior, la recurrente no logra demostrar en este punto que la cláusula resulte una limitante a la participación y por ello debe ser **rechazado de plano** por falta de fundamentación. **Consideración de oficio.** Sin perjuicio de lo anterior, no deja de lado esta Contraloría General, que de la respuesta de la Administración no se refleja cuál es la lectura que hace respecto a la posibilidad de presentar la Certificación de Desarrollo de Proyectos con Coordinación Interinstitucional, que indique los proyectos en coordinación interinstitucionales para el beneficio de redes de cuidado y si esta se justifica o no, frente a la realidad y posibilidades del mercado y así lograr un uso eficiente de los recursos públicos. En virtud de todo lo expuesto, estima esta División que la carencia de dicha motivación cobra particular importancia, en consideración al objeto contractual que se pretende satisfacer. Así las cosas, la Municipalidad deberá incorporar al expediente administrativo los análisis correspondientes, a efectos de que quede claramente delimitado cuáles son sus consideraciones al respecto, que justifique y garanticen frente a la normativa y el objeto a contratar, que sea el coordinador la persona competente para acreditar dicho requisito. Para todos los efectos, se deberá considerar lo requerido en cuanto a este punto como una modificación, siendo necesario otorgarle la publicidad requerida a nivel normativo de tal forma que sea debidamente comunicada a los potenciales oferentes. **3) Sobre los criterios de evaluación.** La objetante manifiesta que la Administración mantiene como requisito de admisibilidad el título de licenciatura para el profesional propuesto como coordinador, pero también incluye dicho título en el sistema de evaluación. Además, indica que no se especifica a qué se refiere con “títulos universitarios adicionales”, generando que no se pueda conocer cuál es el título mínimo para evaluación y cuáles los títulos a evaluar en el sistema de calificación. La Administración manifiesta que este punto denominado por la recurrente como criterios de evaluación, en realidad es



el cuarto punto objetado en el primer recurso, el cual fue rechazado mediante la resolución No. R-DCA-01059-2021. Ante lo anterior, la Administración indica que procedió a realizar las modificaciones recomendadas al cartel, quedando de la siguiente forma: *“8.1 PUESTO: COORDINADOR O COORDINADORA TÉCNICA DEL CECUDI “... Mínimo un año y 11 meses de experiencia profesional debidamente certificada por la organización/institución donde ha laborado.”... 8.2 PUESTO: PERSONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL DE NIÑOS Y NIÑAS “... Once meses de experiencia profesional debidamente certificada por la organización/institución donde ha laborado.”... 8.3 PUESTO: ASISTENTE PARA LA ATENCIÓN DE NIÑOS Y NIÑAS “... Once meses de experiencia en cuidado de niños y niñas debidamente certificado por la organización/institución donde ha laborado.”... 8.4 PUESTO: COCINERO O COCINERA “... Once meses de experiencia en labores relacionadas con el puesto, debidamente certificado por la organización/institución donde ha laborado.”... 8.5 PUESTO: MISCELANEO “... Once meses de experiencia en labores relacionadas con el puesto, debidamente certificado por la organización/institución donde ha laborado.”* Añade que el argumento que esboza la recurrente en este punto, es totalmente distinto al inicialmente vertido por la misma, por lo tanto no es de recibo un nuevo punto de objeción, pues las modificaciones solicitadas y aprobados por este órgano contralor en el primer recurso, fueron debidamente corregidas. Señala que no lleva razón la recurrente, pues los títulos que se evalúan son adicionales al que se solicita dentro del perfil para el puesto y además se indica claramente cuáles son. **Criterio de la División.** Pevio a analizar los alegatos expuestos, debe recordarse que el artículo 178 del Reglamento, dispone que contra el cartel de la licitación pública podrá interponerse recurso de objeción dentro del primer tercio del plazo para presentar ofertas, contado a partir del día siguiente de la publicación o de aquel en que se realice la invitación. Ahora bien, en cuanto a las modificaciones y adiciones al cartel, el artículo 179 del mismo cuerpo normativo establece lo siguiente: *“Contra las modificaciones o adiciones del cartel, podrá interponerse recurso de objeción dentro del primer tercio del plazo que medie entre la publicación o comunicación de la variante del cartel y la fecha señalada para recibir ofertas. Cuando la modificación consista únicamente en la prórroga del plazo para presentar ofertas, el plazo para objetar se obtendrá de la sumatoria del plazo inicial más el plazo de la prórroga.”* A partir de lo anterior se entiende, que el recurso de objeción que se interponga contra las cláusulas modificadas, deberá interponerse dentro del primer tercio que medie entre la publicación o comunicación de esas modificaciones y la fecha para recibir ofertas, sin embargo, para aquellas cláusulas no modificadas, el momento procesal oportuno para interponer cualquier cuestionamiento, tuvo que haberse realizado



en el tercio que media entre la publicación del cartel original y el plazo para recibir ofertas. Al respecto, puede observarse la resolución No. R-DCA-330-2017 de las nueve horas con veinte minutos del veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete. Para el caso concreto, el cartel original del concurso (entendiéndose este como el incorporado en la primera ronda de objeciones), ya había sido cuestionado, por lo que mediante resolución No. R-DCA-01059-2021 de las trece horas veintiún minutos del veinticuatro de setiembre del año en curso, este órgano contralor resolvió declarar parcialmente con lugar el recurso interpuesto en aquella oportunidad por la ahora recurrente. De allí que ahora sólo resultaría procedente la interposición de recurso de objeción de aquellas cláusulas modificadas por la Administración, ya sea por así ordenarlo la Contraloría General o porque hayan sido variadas de oficio por parte de la Administración licitante. Ahora bien, de acuerdo con el análisis efectuado por esta Contraloría General tomando como base la versión actual del cartel (folio 14 del expediente digital del recurso de objeción) y la versión original del pliego de condiciones (En consulta por expediente electrónico mediante el número de procedimiento, en título "2. Información de Cartel", 06/09/2021; en la nueva ventana detalles del concurso; "[Documento del cartel]" archivo adjunto CONTRATACIÓN SERVICIO DE OPERACIONALIDAD CECUDI.pdf), se tiene que el punto objetado versan sobre aspectos precluidos, ya sea porque las cláusulas recurridas no fueron objeto de modificación alguna, o bien, porque a pesar de haber sido modificadas, la objeción refiere a aspectos de tales cláusulas que se mantuvieron incólumes a pesar del cambio efectuado. Así las cosas y de acuerdo con lo señalado, el recurso debe **rechazarse de plano** en cuanto a estos extremos, debido a que como se evidenció las cláusulas objetadas no sufrieron modificación alguna, habiéndose consolidado en forma definitiva el pliego en cuanto a todos los aspectos no modificados. Sin perjuicio de lo anterior, resulta claro que a efectos de acreditar el grado académico del coordinador, será válido presentar un título de licenciado (a) en Administración Educativa o Educación en Preescolar, Educación de I y II ciclo, (Trabajo Social, Psicología, Enseñanza Especial) (folio 14 del expediente digital del recurso de objeción). Así, es claro también que el requisito se encuentra redactado en función de la cantidad, por lo que si se presenta un título de licenciado en psicología, pero también se aporta un título en trabajo social, uno de ellos será analizado cómo admisibilidad y el otro podrá ser ponderado en el sistema de evaluación. En virtud de lo anterior, no se observa distorsión alguna que implique algún incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 55 del Reglamento.--

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo señalado en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 81 de la Ley de Contratación Administrativa y 178, 179 y 180 de su Reglamento se resuelve:



1) DECLARAR PARCIALMENTE CON LUGAR el recurso de objeción interpuesto por **IVANNIA VERÓNICA CASTILLO QUIRÓS** en contra de las modificaciones realizadas al cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2021LN-000002-0019100001**, promovida por la **MUNICIPALIDAD DE COTO BRUS** para llevar a cabo la “Operación del Centro de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI) de Coto Brus-fondos FODESAF”. **2)** Proceda la Administración a realizar las modificaciones, según se indicó en la presente resolución y dar la debida publicidad. **3)** Se da por agotada la vía administrativa.-----
NOTIFÍQUESE -----

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Diego Arias Zeledón
Fiscalizador Asociado

DAZ/chc
NI:29161, 30124
NN:16096 (DCA-4043)
G: 2021003098-2
Expediente Electrónico: CGR-ROC-2021006294

