



R-DCA-00494-2022

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las diez horas del tres de junio de dos mil veintidós.-----

RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por la empresa **ICQ INFANCIA CRECE QUERIDA PARA AMÉRICA LATINA S.R.L.**, en contra del acto de adjudicación de la Licitación Pública **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”, recaído a favor de **CINDY VARGAS ARAYA**, en su condición de persona física (por un monto de cuantía inestimable).-----

RESULTANDO

I.- Que el veinte de mayo de dos mil veintidós, la empresa ICQ Infancia Crece Querida para América Latina S.R.L., presentó ante esta Contraloría General recurso de apelación en contra del acto final dictado dentro de la licitación pública de referencia.-----

II.- Que mediante auto de las ocho horas veintisiete minutos del veinticinco de mayo de dos mil veintidós, esta División solicitó a la Administración el expediente administrativo del concurso impugnado. Dicha solicitud fue atendida mediante el oficio MSCAM-Ad-0409-2022 del veintiseis de mayo de dos mil veintidós, según escrito agregado al expediente de apelación.-----

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.- **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 2021LN-000004-0003600001 para contratar una persona física o jurídica para la operabilidad 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 única partida del concurso, se presentaron cuatro ofertas, a saber: **a)** Damaris Ching Durán, **b)** ICQ Infancia Crece Querida para América Latina S.R.L. (en adelante ICQ), **c)** Cindy Vargas Araya y **d)** Kattia Rodríguez González (En consulta por expediente electrónico

mediante el número de procedimiento, en título "3. Apertura de ofertas", partida 1, posición de ofertas 1, 2, 3 y 4). **3)** Que mediante el oficio MSCAM-AD-P-0497-2020 del 12 de julio de 2021, 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** (sic) **LATINA SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA**, KATTIA RODRIGUEZ GONZALEZ, **no cumplen técnicamente con las especificaciones y requerimientos del cartel del proceso**, específicamente en los siguientes puntos: / (...) **ICQ INFANCIA CRECE QUERIDA PARA AMERICA** (sic) **LATINA SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA** "... La oferta presentada no cumple con lo solicitado en el cartel. Se solicitó subsanar entre otras cosas mediante una constancia cinco años de experiencia profesional en educación. Se adjunta una constancia, pero la misma indica que desarrolló labores administrativas y como docente, se debe especificar el tiempo de cada una de ellas y la oferente presenta una subsanación indicando que la documentación se aportó mediante las constancias presentada sin embargo las mismas no suman 5 años, a saber: Presenta 8 constancias de la Municipalidad de Cartago que indican que la señora Ivania Castillo Quirós realizó entre otras funciones la elaboración y ejecución de programas de atención integral, que la indicar ejecución tomamos a considerar que la señora fungió como docente, estas constancias tienen fechas diferentes de inicio de las labores siendo la más antigua la que indica que inició el 16 de agosto del 2011, sin embargo todas la constancias indican la fecha de inicio y hasta la actualidad, que entonces serían las fechas en que se realizaron los oficios a saber 04 de abril del 2015, sumando 3 años, 7 meses y 23 días. Las otras constancias aportadas de la Municipalidad de Cartago no indican en sus labores la ejecución de programas de atención integral. / Presenta constancia de El Bosquesito que indica 11 meses de experiencia. Y finalmente presenta constancia del Centro infantil del INA que la misma indica que sus labores fueron como Directora administrativa y académica y profesora, no presenta constancia de esta institución aclarando cuanto tiempo en cada función. La señora Castillo presenta una declaración jurada sin embargo se solicitó la aclaración por medio de una constancia que en este caso sería tanto de la Municipalidad de Cartago como del*

Centro del INA para poder aclarar lo indicado en cada una de las constancias aportadas por estas instituciones. Por lo tanto no cumple con los 5 años de experiencia solicitada porque no se puede comprobar que efectivamente cuenta con 5 años o más de experiencia. / Por otra parte se solicita subsanar el Plan de Trabajo sin embargo el mismo no cumple con lo establecido, ya que dentro de la propuesta del Plan Anual de Trabajo CECUDI Selva Verde, no aparecen las actividades según los Estándares esenciales de calidad en los servicios de cuidado y desarrollo infantil de Costa Rica porque están ausentes las actividades o acciones concretas a realizar, que permitan alcanzar los objetivos específicos señalados. Es necesario que aparezca una plantilla de actividades diarias que permitan 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 y Cuándo (...)" (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). **4)** Que mediante el número de secuencia 890259 del 8 de diciembre de 2021, la Administración solicitó -conforme al mandato expuesto en la resolución R-DCA-01129-2021- preparar un nuevo estudio de las ofertas presentadas por Cindy Vargas Araya y Kattia Rodríguez González. Asimismo y en lo que interesa, señaló lo siguiente: "Se solicita la realización del estudio de estas ofertas, de conformidad con la resolución emitida por la Contraloría General de la República R-DCA-01129-2021 de las ocho horas veintiocho minutos del catorce de octubre de dos mil veintiuno, la cual 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-000004-000360001 (...) por lo cual se debe realizar la revocación de acto de declaratoria de Infructuoso del concurso. En el caso de las ofertas presentadas por (...) **ICQ INFANCIA CRECE QUERIDA PARA AMERICA (sic) LATINA SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA**, las mismas no presentaron recurso de apelación por la descalificación del concurso en la etapa procesal correspondiente. (...) De acuerdo a lo anterior, y al no presentar las ofertas de (...) y (sic) ICQ INFANCIA CRECE QUERIDA PARA AMERICA (sic) LATINA SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA

*recurso de apelación por la descalificación del concurso en la etapa procesal correspondiente, las mismas no se toman en consideración para la nueva valoración” (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 890259; en la nueva ventana “Detalles de la solicitud de verificación”; [2. Archivo adjunto]14- Oficio Solicitud de Nuevo Estudio de Ofertas.pdf). **5) Que mediante el oficio MSCAM-Ad-P-0216-2022 del 8 de marzo de 2021, la Administración determinó -en lo que interesa- lo siguiente: “(...) **ESTUDIO TÉCNICO Y LEGAL DE LAS OFERTAS PRESENTADAS / De conformidad con el estudio técnico realizado en la Plataforma del Sistema de Compras Públicas Sicop, mediante número de secuencia 890259 con fecha de respuesta del 21 de diciembre del 2021, realizada por la Licda. Pilar Porras Zúñiga, Coordinadora del Departamento de Desarrollo Social, las ofertas presentadas **CINDY VARGAS ARAYA y KATTIA RODRIGUEZ GONZALEZ** cumplen técnicamente con lo solicitado por la administración (sic) (...). **Cabe señalar que esta nueva valoración se realiza al amparo de la resolución R-DCA-01129-2021 emitida por la Contraloría General de la República, emitida a las ocho horas veintiocho minutos del catorce de octubre de dos mil veintiuno, en la cual se acogen los recursos de apelación presentados por CINDY VARGAS ARAYA y KATTIA RODRIGUEZ GONZALEZ (sic) en contra del acto de declaratoria de desierto del concurso. En el caso de las ofertas presentadas por DAMARIS MAYELA CHING DURAN y (sic) **ICQ INFANCIA CRECE QUERIDA PARA AMERICA (sic) LATINA SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA, las mismas no cumplen técnicamente con lo solicitado en el cartel del proceso, de conformidad con la verificación de condiciones realizada por la Licda. Natasha Reid Hilarion, mediante número de secuencia 781721 con fecha del 13 de julio del 2021. (...) De acuerdo a esta documentación, se puede verificar que las dos oferentes ostentan la condición de PYME de servicios otorgando 5 puntos a cada oferente. Por consiguiente y al mantenerse el empate, siguiendo la aplicación de la cláusula de desempate, lo que corresponde es verificar la vigencia original de las ofertas presentadas En este punto, se tiene que en el caso de la oferta presentada por **CINDY VARGAS ARAYA**, indica que la vigencia de su oferta corresponde a un periodo de 121 días hábiles, y en el caso de la oferta presentada por **KATTIA RODRIGUEZ (sic) GONZALEZ (sic)**, la misma no establece una vigencia específica (sic) en su oferta, por lo que se entiende que acepta las condiciones establecidas en el cartel del proceso, el cual*********

*estableció una vigencia de la oferta de 45 días hábiles. De acuerdo a lo anterior y al establecer la oferta de **CINDY VARGAS ARAYA** una vigencia superior a la de **KATTIA RODRIGUEZ** (sic) **GONZALEZ** (sic), siendo este el factor de desempate, la oferta que se propondrá para adjudicación es la de **CINDY VARGAS ARAYA**. Por consiguiente, la oferta que se recomienda adjudicar a la Alcaldía, es la presentada por la empresa **CINDY VARGAS ARAYA** (sic). por cumplir con las obligaciones y condiciones cartelarias y es la oferta admisible con mayor puntaje en el sistema de evaluación” (resaltado no es parte del original) (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”; [2. Archivo adjunto]; 16- NUEVA RECOMENDACIÓN DE ADJUDICACIÓN- 2021 LN-000004-0003600001.pdf). **6)***

Que la Alcaldía Municipal, de conformidad con la reforma al Reglamento Interno de Contratación Administrativa según acuerdo del acta 07-2017 del 30 de enero de 2017 aprobada por el Concejo Municipal de la Municipalidad de San Carlos, acordó adjudicar la presente contratación a Cindy Vargas Araya en su condición de persona física y por un monto de cuantía **inestimable** (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; en la nueva ventana “Resultado de la solicitud de verificación o aprobación recibida”; aprobado).

II.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO INTERPUESTO. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley de Contratación Administrativa (en adelante LCA) y en el artículo 186 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (en adelante Reglamento), esta Contraloría General cuenta con un plazo de diez días hábiles para proceder a la tramitación o rechazo de plano de un recurso de apelación por inadmisibles o por improcedencia manifiesta, todo ello con el propósito de evitar el entorpecimiento indebido de la actividad administrativa. Por su parte, el artículo 88 de la LCA, dispone -en lo que interesa- que: *“En los casos en que se apele un acto de readjudicación, la impugnación, únicamente deberá girar contra las actuaciones realizadas con posterioridad a la resolución anulatoria, y cualquier situación que se haya conocido desde que se dictó el acto de adjudicación estará precluida”*. Con respecto a la preclusión procesal, debe indicarse que dicha figura jurídica pretende que todo procedimiento de contratación pública respete el principio de seguridad jurídica entre los

participantes, en cuanto al agotamiento de las etapas del proceso respectivo en los plazos debidos, de forma que en el menor tiempo posible se logre atender la necesidad institucional y desde luego el interés público inmerso en cada proceso de compra pública. De ahí que, el artículo 188 del Reglamento, dispone: *“El recurso de apelación será rechazado de plano por improcedencia manifiesta, en cualquier momento del procedimiento en que se advierta, en los siguientes casos: a) Cuando se interponga por una persona carente de interés legítimo, actual, propio y directo. (...) e) Cuando los argumentos que sustentan el recurso se encuentren precluidos”*. Precisamente, la preclusión procesal ha sido analizada en ocasiones anteriores por este órgano contralor, y en este sentido se pueden mencionar -entre otras- las resoluciones R-DCA-003-2009, R-DCA-790-2015, R-DCA-870-2017 y R-DCA-00122-2021. De conformidad con los precedentes citados anteriormente, es claro que la preclusión tiene por finalidad el resguardo de la seguridad jurídica, de modo que el hecho que exista un nuevo acto final no necesariamente abre por sí solo la posibilidad de las partes de reabrir la discusión de temas que fueron conocidos desde etapas anteriores, sino únicamente sobre aquellas actuaciones nuevas que se dieron con posterioridad a la resolución anulatoria y el nuevo acto que se emite. A partir de lo expuesto, se procederá a analizar los argumentos de la apelante, a fin de determinar si cuenta con la legitimación requerida para apelar el acto de adjudicación. **1) Sobre la legitimación de la apelante**. La apelante manifiesta que se descalificó de manera inválida su oferta, en un proceso que presenta además vicios graves de nulidad. Partiendo de lo anterior y posterior a la transcripción del artículo 188 del Reglamento, procede a señalar para desvirtuar el incumplimiento respecto a las certificaciones de experiencia, concretamente para el puesto de coordinador, que su representada aportó constancias que acreditan el cumplimiento de los dos años de experiencia en administración de centros de cuidado y cinco años de experiencia profesional en educación, todo según consta en la tabla resumen de la oferta presentada y la constancia de colegiatura. Como sustento de su argumento, remite a las certificaciones presentadas en la oferta, cuyo contenido refiere al detalle de las labores que a su criterio demuestran la experiencia profesional en educación, según se identifica en la constancia emitida por la Municipalidad de Cartago. Así, aclara que en todas las certificaciones aportadas, se indicó expresamente que la profesional asignada como coordinadora brindó talleres y

elaboró y ejecutó programas de atención integral (labores de educación). Por ello, afirma que si lo anterior lo relaciona con el hecho que la profesional se encuentra incorporada al Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (experiencia profesional), es claro que sí se cumple el requisito de experiencia profesional en educación, contrario a lo que de manera errónea indicó la Administración. Por otro lado, pero siempre con el ánimo de demostrar su legitimación, menciona posterior a la transcripción del apartado cartelario respecto al plan de trabajo, que el documento aportado por su representada sí cumple con lo que establece la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido, al desarrollarse en su contenido la metodología de trabajo, evaluación de resultados, horarios, clubes o talleres. Afirma que desconoce el fundamento cartelario para que la Administración procediera a desvirtuar su plan de trabajo, ya que, dentro de los documentos del cartel, no existe el requisito en que se basa su descalificación. **Criterio de la División.** En el caso particular, se tiene por acreditado que la Municipalidad de San Carlos promovió la Licitación Pública 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 ICQ (hecho probado 2). En este contexto, la Administración mediante el oficio MSCAM-AD-P-0497-2020 del 12 de julio de 2021, determinó que la empresa ICQ -en su condición de oferente- no cumplía con requerimientos de admisibilidad establecidos en el pliego cartelario, concretamente con los cinco años de experiencia en educación para el puesto de coordinadora y el plan de trabajo, por lo que fue declarada inelegible (hecho probado 3). Preciado lo anterior, debe recordarse que el acto final de infructuosidad dictado en la primera ronda de este concurso fue objeto de impugnación en una ronda anterior, y mediante la resolución R-DCA-01129-2021 de las 8:28 horas del 14 de octubre de 2021, esta Contraloría General resolvió los recursos de apelación interpuestos en aquella oportunidad por Cindy Vargas Araya y Kattia Rodríguez González. En este sentido, esta División determinó posterior al conocimiento de los argumentos presentados y del análisis efectuado al expediente digital, declarar parcialmente con lugar ambos recursos y en consecuencia anuló la declaratoria de infructuosidad. Por ello, la Administración mediante el número de secuencia 890259 del 8 de diciembre de 2021, solicitó realizar un nuevo análisis de

las ofertas (hecho probado 4), en el que se valoró únicamente las presentadas por Cindy Vargas Araya y Kattia Rodríguez González (hecho probado 5) y por lo tanto, al aplicar el sistema de evaluación previsto en el cartel y posteriormente el criterio de desempate, se recomendó adjudicar el concurso a favor de la oferta presentada por Cindy Vargas Araya (hecho probado 5), lo cual fue avalado por la Alcaldía Municipal (hecho probado 6). Ahora bien, el argumento presentado por la recurrente pretende evidenciar un análisis incorrecto de su oferta por parte de la Municipalidad de San Carlos, pues a su criterio existen distintas constancias que permiten acreditar el cumplimiento de los dos años de experiencia en administración de centros de cuidado y cinco años de experiencia profesional en educación. Contextualizada la discusión traída por la apelante, tal y como fue expuesto al inicio de la presente resolución, al estar en presencia de un nuevo acto de adjudicación, los aspectos que pueden ser traídos a discusión corresponden únicamente sobre aquellas actuaciones o hechos nuevos que se suscitan entre la resolución de esta Contraloría General que conoció los recursos de apelación (primera ronda) y el nuevo acto final de adjudicación, sin que sea posible utilizar el recurso de apelación para abrir nuevamente la discusión sobre aspectos que ya fueron analizados anteriormente, o que tuvieron que presentarse en el momento procesal oportuno. De manera que, para desacreditar el análisis efectuado por la Municipalidad respecto a su legitimación, desde la primera ronda de apelación le correspondía presentar los argumentos que ahora trae a estudio, a efectos de confirmar su legitimación y mejor derecho. No obstante, en esa primera oportunidad, la actual recurrente no presentó impugnación alguna, quedando su posibilidad de recurrir en esta segunda oportunidad, limitada a aquellos aspectos que hayan surgido con posterioridad a la anulación del acto final dictado inicialmente. Tal posición, se respalda en la figura de la preclusión ya desarrollada, mediante la cual se acredita que se brinda a los restantes participantes, la oportunidad procesal para referirse sobre hechos nuevos planteados de forma posterior a la resolución anulatoria, según lo indicado en el párrafo tercero del artículo 185 del Reglamento. Bajo esa línea de ideas, los incumplimientos atribuidos hacia la oferta de ICQ no se constituyen en hechos nuevos, lo anterior, pues el nuevo análisis parte del conocimiento de las plicas de las oferentes Cindy Vargas Araya y Kattia Rodríguez González (hechos probados 4 y 5), ya que la apelante ICQ no desvirtuó el análisis técnico de la

Municipalidad, aún teniendo el conocimiento para haberlo efectuado. De ahí que, en esta nueva ronda de apelaciones no se permite abrir cuestionamientos que tuvieron que haberse dado en un momento procesal previo. En este sentido, no se omite indicar que, con vista en la documentación que consta dentro del expediente digital del concurso, todos los incumplimientos que se le atribuyen a la oferta de ICQ eran de conocimiento previo por parte de la empresa apelante, lo que implica que estos argumentos en contra de su oferta no cuentan con la naturaleza de ser hechos nuevos que exige el artículo 185 del Reglamento. Así las cosas, es criterio de esta Contraloría General que los argumentos sobre su legitimación resultan improcedentes en este momento procesal, por cuanto la figura de la preclusión ha sido prevista para las partes del proceso, con el objetivo de garantizar la celeridad, eficiencia, eficacia y seguridad jurídica de cada etapa del concurso, por ende, es evidente que el momento procesal oportuno de la apelante para demostrar su condición de eventual readjudicataria, era en la primera ronda de apelación cuando se determinó precisamente la declaratoria de infructuosidad. En virtud de lo expuesto anteriormente, dado que la legitimación de la apelante no refiere a hechos nuevos, sino que estos surgieron desde el primer análisis de ofertas (hecho probado 3), los cuales no fueron cuestionados durante la anterior gestión de impugnación; al amparo del principio de preclusión procesal y seguridad jurídica, lo señalado por la recurrente en este punto se encuentra precluido y por lo tanto, de conformidad con el artículo 188, inciso e) del Reglamento, lo procedente es **rechazar de plano** por improcedencia manifiesta este punto del recurso de apelación interpuesto por ICQ Infancia Crece Querida para América Latina S.R.L. Así las cosas, ya que la empresa apelante no cuenta con legitimación para impugnar, de conformidad con el artículo 191 del Reglamento, esta División omite pronunciamiento sobre cualquier otro aspecto alegado en el recurso, por carecer de efectos prácticos.-----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 84 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 182 y 188 inciso a) y e) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve: **1) RECHAZAR DE PLANO POR IMPROCEDENCIA MANIFIESTA** el recurso de apelación interpuesto por la

empresa **ICQ INFANCIA CRECE QUERIDA PARA AMÉRICA LATINA S.R.L.**, en contra del acto de adjudicación de la Licitación Pública **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”, recaído a favor de **CINDY VARGAS ARAYA**, en su condición de persona física (por un monto de cuantía inestimable).-----

NOTIFÍQUESE.-----

Roberto Rodríguez Araica
Gerente de División interino

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Alfredo Aguilar Arguedas
Gerente Asociado

DAZ /asm
NI: 13926,14441
NN: 09086 (DCA-1660)
G: 2021001665-4
CGR-REAP-2022003634

