



R-DCA-00915-2022

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las siete horas cincuenta y nueve minutos del primero de diciembre del dos mil veintidós.

RECURSO DE OBJECIÓN interpuesto por la empresa **EDUTECH DE CENTRO AMÉRICA, S.A.** en contra del cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. LP-001-2022-JACTPP** promovida por la **JUNTA ADMINISTRATIVA DEL COLEGIO TÉCNICO PROFESIONAL DE PURISCAL** para la compra de “Equipo de cómputo”.

RESULTANDO

I.- Que el día dieciocho de noviembre de dos mil veintidós, la empresa Edutech de Centro América, S.A., presentó ante la Contraloría General de la República, recurso de objeción en contra del cartel de la Licitación Pública No. 001-2022-JACTPP, promovida por la Junta Administrativa del Colegio Técnico Profesional de Puriscal.

II.- Que mediante auto de las trece horas con cincuenta minutos del veintiuno de noviembre del dos mil veintidós, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se refiriera a los argumentos de la objetante. Audiencia que fue atendida según los términos del oficio No. DREP-SEC01-CTPP-03699-2022 de fecha veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós, agregado al expediente digital de objeción al cartel.

III.- Que esta resolución se dicta dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes.

CONSIDERANDO

I.- CONSIDERACIÓN DE OFICIO. De conformidad con el artículo 11, Capítulo IV, Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 del 3 de diciembre del 2018 y el Decreto Ejecutivo NO. 41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley No. 9635, Responsabilidad Fiscal de la República, se recuerda a la Administración licitante, su deber de verificar desde la base de presupuestación de la contratación, el cumplimiento al límite de regla fiscal previsto para el ejercicio económico del año 2022, así como el marco de presupuestación plurianual dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política. Para estos efectos, la Administración deberá adoptar las medidas de control interno necesarias para verificar que el monto asignado a la contratación que se licita, cumple con dichas disposiciones, debiendo advertirse que su inobservancia podría generar responsabilidad administrativa del funcionario, conforme a la regulado en el artículo 26 de la citada Ley.

II.- SOBRE EL PLAZO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO PRESENTADO. Indica la objetante que recurre el cartel publicado en fecha 15 de noviembre de 2022, mediante el cual se estableció la apertura para el 28 de noviembre de 2022, contemplando un plazo menor al dispuesto en el numeral 94 del RLCA, que resulta contrario al principio de publicidad, en razón de que se restan días valiosos para el análisis del pliego de condiciones. Considera que se desvirtúa el primer tercio para interponer objeciones o aclaraciones al cartel. La Administración manifestó que la publicación del cartel se dió mediante el Diario Oficial La Gaceta No. 209 del 2 de noviembre de 2022, estableciendo la apertura del concurso para el 28 de noviembre de 2022. Aclara que mediante publicación en el Diario Oficial La Gaceta No. 218 del 15 de noviembre de 2022, se introdujeron modificaciones no sustanciales al cartel, razón por la cual dicha publicación no abre un nuevo plazo para objetar el cartel. De esta forma considera, que el recurso fue presentado fuera del plazo legal y por ende fue presentado de forma extemporánea.

Criterio de la División. Como punto de partida, se tiene que la Junta Administrativa del Colegio Técnico Profesional de Puriscal, publicó el cartel de la Licitación Pública No. 001-2022-JACTPP, en el Diario Oficial La Gaceta No. 209 del 2 de noviembre de 2022, estableciendo la fecha de apertura del concurso para el día 28 de noviembre de 2022 (folios 11 y 13 del expediente digital de objeción al cartel). Partiendo de lo anterior, se tiene que entre el día siguiente de la publicación del cartel y el día de la apertura del concurso (inclusive), median 18 días hábiles, por lo que de conformidad con lo establecido en el artículo 178 del RLCA, el cual dispone: *“Artículo 178.-**Presentación y legitimación.** Contra el cartel de la licitación pública y de la licitación abreviada 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. Para los efectos del cómputo respectivo no se tomarán en cuenta las fracciones. (...)”*, el tercio del plazo para la interposición del recurso de objeción contempla 6 días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación del cartel, plazo que feneció el día 10 de noviembre de 2022. Seguidamente, la Administración publicó modificaciones al cartel, mediante el Diario Oficial La Gaceta No. 218 del 15 de noviembre de 2022, sin que se modificara la fecha de apertura del concurso (folio 12 y 13 del expediente digital de objeción al cartel), por lo que en este caso entre el día de la publicación y el día de la apertura (inclusive), median 9 días hábiles. De frente a lo anterior, la recurrente señala que se ha otorgado un plazo menor para la recepción de ofertas, que riñe con el ordenamiento jurídico y que no resulta suficiente para

analizar el pliego de condiciones. Por su parte la Administración señala que al cartel se le realizaron modificaciones insustanciales, que no generan una nueva oportunidad para recurrir el pliego de condiciones. En este punto conviene señalar que, el artículo 60 del RLCA, faculta a la Administración para modificar de oficio el cartel una vez que este se haya publicado o comunicado, así como para prorrogar el plazo de apertura de ofertas. Al respecto, la norma indica textualmente: *“Artículo 60.-Modificaciones, prórrogas y aclaraciones. Una vez publicado o notificado el aviso a concursar, la Administración, dispondrá únicamente de tres oportunidades para modificar de oficio el cartel, así como de igual número para conferir prórrogas al plazo de recepción de las ofertas. Con cada modificación podrán variarse todas aquellas cláusulas que así lo ameriten. De acordarse una modificación o prórroga adicional a las anteriormente contempladas, no se invalidará el concurso, pero se deberán iniciar los procedimientos disciplinarios que correspondan.”* Con respecto a las modificaciones al pliego de condiciones, la misma norma define lo que ha de entenderse por modificaciones no esenciales, las cuales son aquellas que no modifican el objeto, ni representan variaciones fundamentales en la concepción original de éste, de esta manera cuando la Administración introduce al cartel una modificación de esta naturaleza, debe comunicarla por el mismo medio mediante el cual cursó la invitación a participar, con al menos tres días hábiles de anticipación a la apertura de ofertas. En este sentido, la norma dispone: *“Por modificaciones no esenciales, se entienden aquellas que no cambien el objeto, del negocio ni constituyan una variación fundamental en la concepción original de éste y deberán comunicarse por los mismos medios en que se cursó la invitación, con al menos tres días hábiles de anticipación al vencimiento del plazo para recibir ofertas.”* Ahora bien, a contrario sensu de lo dicho, todas aquellas modificaciones que sí contemplen alteraciones importantes en la concepción original del objeto resultan modificaciones sustanciales; no obstante, no solo el objeto mismo de la contratación como el bien, servicio u obra que se adquiere se enmarca en ese objeto, sino también las condiciones integrales de la contratación como puede ser el sistema de evaluación para seleccionar la oferta más idónea, las condiciones de entrega o incluso los medios de pago, entre otros. Sobre estas modificaciones el citado artículo 60 del RLCA, establece: *“Cuando mediante publicación o comunicación posterior se introduzca una alteración importante en la concepción original del objeto, los plazos para recibir ofertas serán ampliados, como máximo, en el cincuenta por ciento del plazo mínimos que correspondan de acuerdo con la ley para este tipo de contratación.”* A partir de lo anterior, es importante recalcar que cuando se introduce una modificación sustancial al pliego, no solo de oficio, sino como resultado de un recurso de objeción al cartel, el pliego de condiciones deberá ser modificado y publicitado por el mismo

medio que se invitó a participar en el concurso, para lo cual tiene que considerarse la eventual prórroga a la fecha de apertura de ofertas, en virtud que debe respetarse el plazo mínimo legalmente establecido para ello de acuerdo al procedimiento promovido, siendo que el caso de la licitación pública este plazo es de 15 días hábiles de acuerdo al numeral 42, inciso f) de la Ley de Contratación Administrativa, que establece lo siguiente: *“f) El plazo mínimo para recibir ofertas será de quince días hábiles, contados desde el día siguiente de la publicación del aviso a participar y hasta el día de la apertura de las ofertas, inclusive.”*. Lo anterior debe ser así, pues se podrían infringir los principios constitucionales aplicables a los procedimientos de contratación administrativa, tal como lo ha señalado esta Contraloría General en diversas oportunidades (véanse el oficio No. 14951 de 2 de junio de 2008 y la resolución R-DCA-00050-2021). De lo dicho hasta aquí, es importante hacer notar que es criterio de esta División, que ambas modificaciones (esenciales y no esenciales), resultan ser objetables, pues para ello se desprende del artículo 60 del RLCA, que ambas deben ser puestas en conocimiento de los potenciales oferentes (principio de publicidad), pero disponiendo de plazos diferentes, pues en el caso de una modificación no esencial la Administración debe comunicarla al menos tres días hábiles antes de la apertura, y en el caso de las esenciales o sustanciales, la Administración debe modificar el cartel y respetar el plazo mínimo de recepción de ofertas (en caso de licitación pública 15 días hábiles). En ambos casos, lo anterior conlleva que en cada caso la Administración determine y defina una prórroga para la recepción de ofertas, si fuere necesario y de esta forma de acuerdo al numeral 178 del RLCA, se pueda establecer el tercio del plazo para objetar el cartel ante la instancia competente. Lo anteriormente señalado, adquiere relevancia en el presente caso, puesto que la Administración ha señalado que las modificaciones realizadas al cartel, no son sustanciales, las cuales corresponden a los siguientes aspectos: *“(...) dicha modificación no se considera sustancial, debido a que los puntos modificados fueron los siguientes: -En el punto 9.6 se aumenta a un plazo de diez días, ya que anteriormente se habían indicado un plazo de cinco días./ -En el punto de especificaciones técnicas de los “Equipo de Cómputo”, en la Línea #1, Computador de Escritorio y monitor en el caso de las tarjetas de red se elimina “No serán aceptados estos componentes si no son integrados” ya que era ambiguo porque en el mismo párrafo se solicitaba que fuera interna o integrada. / -En el caso de las interfaces parlantes de la misma línea se aclara que parlantes de audios por Adaptador de audio/micrófono combinado 3.5mm. / En la línea 2 y 3 se especifica que el sistema operativo debe de ser Windows 11 Pro OEM, ya que solo se había indicado la versión Windows 11 OEM el cual se tiende a confusión.”* (oficio No. DREP-SEC01-CTPP-03699-2022 del 24 de noviembre de 2022, folio 10 del expediente digital

de objeción al cartel). Sobre lo citado, considera esta División que la Administración no realizó un análisis que permitiera establecer de manera fehaciente que las modificaciones introducidas al cartel, no son sustanciales, pues esta División observa que versan sobre requisitos técnicos relativos al objeto de la contratación, que pueden impactar la concepción original del objeto que se licita, por ejemplo la señalada: “En la línea 2 y 3 se especifica que el sistema operativo debe de ser Windows 11 Pro OEM, ya que solo se había indicado la versión Windows 11 OEM el cual se tiende a confusión.” (oficio No. DREP-SEC01-CTPP-03699-2022 del 24 de noviembre de 2022, folio 10 del expediente digital de objeción al cartel). Así las cosas, bajo una lectura garantista y pro actione a favor del recurrente, en este caso debe considerarse la totalidad del plazo legal mínimo para recibir ofertas que, para la licitación pública corresponde a 15 días hábiles, según fue explicado líneas atrás. En virtud de lo anterior, el plazo para objetar las modificaciones al cartel de acuerdo al numeral 178 del RLCA, venció el 22 de noviembre de 2022. De esta forma, se tiene que el recurso de objeción presentado por la empresa Edutech de Centro América S.A. en fecha 18 de noviembre de 2022 (folios 01 al 06 del expediente digital de objeción al cartel), se encuentra presentado en tiempo, ante el órgano competente para su conocimiento.

II.- SOBRE LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO PRESENTADO POR LA EMPRESA EDITECH DE CENTRO AMÉRICA S.A. Menciona la objetante que el cartel de la contratación establece las siguientes cláusulas: **i) Cláusula 13.10:** “Presentar certificación o declaración jurada que cuenta con al menos 3 técnicos certificados de planta y son parte de la planilla regular de la empresa”. Al respecto considera necesario que se realice la siguiente modificación: “**Preferiblemente** presentar certificación o declaración jurada que cuenta con al menos 3 técnicos certificados de planta y son parte de la planilla regular de la empresa.” **ii) Cláusula 13.11:** “Presentar copia de las últimas 3 planillas reportadas a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) Para corroborar el ligamen laboral del personal técnico certificado”. Al respecto considera necesario que se realice la siguiente modificación: “**Preferiblemente** presentar copia de las últimas 3 planillas reportadas a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) Para corroborar el ligamen laboral del personal técnico certificado.” Considera necesaria la modificación, en virtud de que el cartel permite contar con un Taller de Servicio Autorizado por el fabricante, para atender las obligaciones deducidas del servicio licitado, por lo que la obligatoriedad de que el oferente cuente con personal de su propia planilla de planta “certificado”, es totalmente innecesario, dado que el fabricante y el taller de servicio brindará el servicio. Expone que lo anterior, no significa que la empresa se desligue de dar cumplimiento al

cartel, sino que hará uso de los medios establecidos por los fabricantes para este fin. Recalca que, el punto 13.8 del cartel señala que el oferente deberá demostrar mediante constancia del fabricante o en su defecto por quien esté acreditado para certificarlo, que es o cuenta con taller de servicio autorizado por este en Costa Rica de la marca de los equipos ofertados. Concluye que el cartel ya tiene la fórmula que permite la corrección de los puntos 13.10 y 13.11, los cuales impiden la participación de la empresa. De esta forma solicita que se remueva del cartel el clausulado indicado. La Administración, no respondió los alegatos del recurso de objeción, pues considera que fue interpuesto de manera extemporánea. **Criterio de la División.** En el presente caso se tiene que la Administración no atendió los alegatos de fondo de la objetante, porque consideró que el recurso de objeción fue interpuesto de manera extemporánea, lo cual como ya se resolvió en el apartado anterior, esta División considera el recurso presentado en tiempo. Así las cosas, es importante recordar lo establecido en el numeral 180 del RLCA, que indica lo siguiente: (...) *Es obligación de la entidad licitante referirse a todos los extremos del recurso, indicando expresamente los motivos por los que acepta o rechaza los puntos alegados.(...)*". Indicado lo anterior, retomando que la Administración puntualizó las modificaciones introducidas al cartel, las cuales afectaron las cláusulas: *-En el punto 9.6 se aumenta a un plazo de diez días, ya que anteriormente se habían indicado un plazo de cinco días./ -En el punto de especificaciones técnicas de los "Equipo de Computo", en la Línea #1, Computador de Escritorio y monitor en el caso de las tarjetas de red se elimina "No serán aceptados estos componentes si no son integrados" ya que era ambiguo porque en el mismo párrafo se solicitaba que fuera interna o integrada. / -En el caso de las interfaces parlantes de la misma línea se aclara que parlantes de audios por Adaptador de audio/micrófono combinado 3.5mm. / En la línea 2 y 3 se especifica que el sistema operativo debe de ser Windows 11 Pro OEM, ya que solo se había indicado la versión Windows 11 OEM el cual se tiende a confusión.*" (oficio No. DREP-SEC01-CTPP-03699-2022 del 24 de noviembre de 2022, folio 10 del expediente digital de objeción al cartel), se destaca que los puntos objetados en esta oportunidad no fueron objeto de modificaciones al cartel que se publicó en fecha 15 de noviembre de 2022, con lo cual las condiciones cartelarias contenidas en los puntos 13.10 y 13.11 se consolidaron con la publicación del cartel efectuada en fecha 2 de noviembre de 2022, cuyo plazo legal para objetar venció el 10 de noviembre de 2022 . De esta forma, **ha precluido¹ el momento procesal**

¹ "Sobre la figura de la preclusión, en la Resolución R-DCA- 081-2011 de las nueve horas del once de febrero de dos mil once, se indicó: La doctrina ha definido la preclusión como la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal. Su objetivo consiste en el rechazo de recursos cuando el argumento de la parte gestionante se centra en reabrir discusiones que se debieron discutir en etapas anteriores, así el proceso se ejecuta de forma sucesiva, en el cual durante su desarrollo se van clausurando en forma definitiva cada una de sus etapas, impidiéndose volver a

oportuno para objetar los puntos señalados y en consecuencia procede el **rechazo de plano** del recurso de objeción presentado por la empresa Edutech de Centro América S.A.

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 81 de la Ley de Contratación Administrativa y artículos 60, 178 y 180 del Reglamento a dicha ley, se resuelve: **1) RECHAZAR DE PLANO** el recurso de objeción interpuesto por la empresa **EDUTECH DE CENTRO AMÉRICA S.A.** en contra del cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. LP-001-2022-JACTPP** promovida por la **JUNTA ADMINISTRATIVA DEL COLEGIO TÉCNICO PROFESIONAL DE PURISCAL** para la compra de “Equipo de cómputo”. **NOTIFÍQUESE.**

Adriana Pacheco Vargas
Asistente Técnica

Rebeca Bejarano Ramírez
Fiscalizadora

RBR/asm
Ci Archivo Central
Ni 32311, 32814
NN: 20647 (DCA-3132)
G: 2022004388-1
Expediente electrónico: CGR-ROC-2022007614



momentos procesales ya consumados. (PACHECO, Máximo, Introducción al Derecho, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1976, p. 263).” (R-DCA-169-2007, R-DCA-406-2012 y R-DCA-00545-2022).