

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	KAREN ZELMIRA QUIROS CASCANTE				
Fecha/hora gestión	06/02/2025 11:15	Fecha/hora resolución	06/02/2025 11:34		
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000000237		
* Tipo de resolución	Fondo				
Número de procedimiento	2024LY-000003-0006100001	Nombre Institución	PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA		
Descripción del procedimiento	SERVICIOS DE ASISTENTES DE APOYO SEGÚN DEMANDA PARA LA ATENCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN ALTERNATIVAS DE PROTECCIÓN INSTITUCIONAL: ALBERGUES Y ALDEAS DEL PANI				

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000000062	15/01/2025 15:19	ENRIQUE NARANJO MORA	CONSISA A N S SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

3. *Validaciones de control

- Tipo de procedimiento
- En tiempo
- Prórroga de apertura de ofertas
- Legitimación
- Quién firma el recurso
- Firma digital
- Pliego de Condiciones Objetado
- Temas previstos

4. *Resultando

I.- Que mediante documento No. 8002025000000062 de fecha quince de enero de dos mil veinticinco, CONSISA A N S SOCIEDAD ANÓNIMA interpuso recurso de objeción contra el pliego de condiciones publicado el veinte de diciembre del año dos mil veinticuatro, en el trámite de la Licitación Mayor No. 2024LY-000003-0006100001 promovida por el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), para contratar servicios de asistentes de apoyo según demanda para la atención de niños, niñas y adolescentes en alternativas de protección institucional: albergues y aldeas del PANI.

II.- Que mediante auto No. 8052025000000115 de las catorce horas dos minutos del dieciséis de enero de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia especial al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), en su condición de Administración licitante. Dicha audiencia fue atendida por el PANI e incorporada al expediente mediante respuesta No. 8062025000000381 del veintiocho de enero de dos mil veinticinco.

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.

5. *Considerando

5.1 - Recurso 8002025000000062 - CONSISA A N S SOCIEDAD ANONIMA

Multas y Cláusula penal - Argumento de las partes

Ver argumentos de las partes en el expediente electrónico del recurso en SICOP.

Multas y Cláusula penal - Argumentación de la CGR

Parcialmente con lugar (Ley 9986)

I.- SOBRE EL RECURSO DE OBJECCIÓN No. 8002025000000062 PLANTEADO POR CONSISA A N S SOCIEDAD ANÓNIMA.

1.- Sobre la objeción interpuesta contra la cláusula 9, subinciso 9.1: cláusula penal.

Se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en SICOP.

Criterio de la División. El pliego de condiciones publicado el 20 de diciembre de 2024, establece en la cláusula 9.1, lo siguiente: **"9. CLÁUSULA PENAL / 9.1.** En caso de que un (a) asistente de apoyo no se presente a brindar el servicio, o lo realice de forma tardía en el horario establecido, el PANI cobrará una penalización del 1% por cada minuto de atraso sobre el monto mensual adjudicado en el servicio correspondiente, hasta alcanzar el tope máximo establecido por ley de un 25%, luego de lo cual se tendrá por incumplido el contrato sin responsabilidad para el PANI, salvo caso fortuito o fuerza mayor, justificación que deberá estar debidamente documentada para que sea aprobada.

METODOLOGÍA DE APLICACIÓN DE LA CLÁUSULA PENAL

Descripción	Fórmula de aplicación
Retraso respecto al tiempo definido en cada requerimiento solicitado	$S: M \times CP \times M.P. A.$

Donde:

S = Sanción monetaria.

M= Minutos de atraso (hasta un máximo de 15 minutos según las condiciones del cartel).

CP= % de Cláusula Penal. El porcentaje (%) de sanción será una constante, es decir un 1% que se obtiene del tope de atraso en relación con el % máximo que permite la Ley de Contratación Administrativa a través de su Reglamento en el artículo N°48 último párrafo, aplicar la sanción (25%).

M.P.A.= Monto mensual del servicio adjudicado de cada requerimiento.

En ambos casos el monto máximo a aplicar no podrá superar el 25% del valor total del contrato de la orden de compra. Lo anterior de conformidad con lo que establece el artículo 117 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública." [...]

RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD

/ El Patronato Nacional de la Infancia tiene por mandato constitucional establecido en el artículo 55 la obligación de proteger a las personas menores de edad; debido a dicho mandato constitucional, se determinó la naturaleza jurídica de la institución, la cual se estableció en el artículo primero de la Ley Orgánica del PANI, misma que instauró en lo que interesa: "ARTICULO 1.- Naturaleza El Patronato Nacional de la Infancia es una institución autónoma con administración descentralizada y presupuesto propio. Su fin primordial es proteger especialmente y en forma integral a las personas menores de edad (...) será obligación del Estado dotar al Patronato Nacional de la Infancia, de todos los recursos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus fines." / En ese orden de ideas, el PANI al iniciar un procedimiento, para la contratación de Asistentes de Apoyo, para el acompañamiento y atención de personas menores de edad, los cuales se encuentran distribuidos en alternativas de protección en todo el territorio nacional, pretende garantizar la naturaleza jurídica o actividad sustantiva determinada por ley. Por lo anterior, se deriva la razonabilidad de establecer la cláusula penal con un requerimiento proporcional a la afectación que puede generar el incumplimiento, es decir, se determina el tiempo máximo de holgura para que los servicios descritos en el pliego de condiciones sean entregados, por lo que se prevé el cobro escalonado por rango de tiempo, de la cláusula penal por entrega tardía. Por lo tanto, la razonabilidad se justifica en el hecho de que la incorporación de las cláusulas penales, en el anexo al pliego de condiciones, permiten que la Administración se asegure que el contratista no incumpla con brindar los servicios descritos y además evitar que lo realice de forma recurrente. / Ahora bien, la figura de la cláusula penal tiene una función indemnizatoria y la proporcionalidad está dada por el límite máximo del 25% para aplicar dicha sanción, no obstante, la falta de los servicios citados puede tener incidencia y afectación en el desarrollo de los procesos que lleva a cabo el PANI a favor de la salud integral de las personas menores de edad, a quienes van orientados el cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la Administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales, por ser un derecho humano garantizado por la convención de los derechos del niño (ratificada por el estado de Costa Rica) es de acatamiento obligatorio. / En cuanto al elemento indemnizatorio de la cláusula penal se reitera que no es esa la finalidad de la Administración. No obstante, de no establecerse y haber un incumplimiento, al no recibir en tiempo los servicios solicitados, se estaría pagando al contratista, los servicios sin haberlos recibido en tiempo, lo que representa un perjuicio económico para la Administración y al principio de sano uso de los fondos públicos." (resaltado es propio y muestra el aspecto objetado por la recurrente) (ver en pantalla Ingreso del pliego de condiciones - 20/12/2024, el archivo PLIEGO DE CONDICIONES ASISTENTES DE APOYO 2024.pdf (2.03 MB)).

Reclama la empresa CONSISA A N S S.A que en el expediente no existen estudios técnicos que sustenten el establecimiento de la cláusula penal. Asimismo que la cláusula impuesta resulta irrazonable y desproporcionada. Señala que una sanción de un 1% del monto mensual adjudicado por minuto parece excesivo, si se toma a modo de ejemplo que dicho monto mensual es de ₡4 millones, esto representa un pago por concepto de sanción de ₡40 mil por minuto, para lo cual bastarían solo 25 minutos para llegar al monto máximo de sanción del 25%. Solicita que se incorpore al expediente el estudio y que se cambie la cláusula a un 0,2% por cada minuto de atraso sobre el monto mensual adjudicado en el servicio correspondiente a fin de no afectar el equilibrio económico del contrato.

Por su parte, la Administración contestó negativamente lo peticionado, señalando que por la criticidad y especialidad del servicio, dada la población vulnerable a atender, se necesita garantizar la continuidad y atención de los menores; razón por la cual estima que la cláusula penal establecida resulta ajustada a derecho. Además, explica que el 1% obedece a que la necesidad del servicio resulta impostergable en el tiempo; ya que al ser persona menor de edad con condiciones especiales, no pueden permanecer sin un asistente de apoyo, por tal razón, la Administración dispuso en el pliego de condiciones adquirir servicios de 24, 16 y 8 horas diarias (según la intensidad de la necesidad).

Ahora bien, estima este órgano contralor que el recurso de objeción interpuesto sobre este punto, adolece de una falta de fundamentación por los motivos que de seguido se expondrán.

Al efecto, los artículos 88 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP, Ley No. 9986) y 246 de su Reglamento (RLGCP, Decreto Ejecutivo No. 43808-H), disponen el deber de fundamentación, por lo que los recursos deben contar con la invocación de los principios y normas infringidas, y cuando el recurrente discrepe de los estudios que sirven de motivo a la decisión administrativa, deberá rebatir esos estudios en forma razonada, aportando criterios emitidos por profesionales calificados en la materia que los desvirtúen.

En este caso, pese a que la objetante reclama que aplicar la cláusula penal de 1% sobre el monto mensual del contrato le parece desproporcionado e irrazonable, lo cierto es que no fundamenta ni ofrece prueba que constate que de aplicarse el 1% de penalización, eventualmente generaría un desequilibrio económico del contrato. Lo anterior se refuerza, si se toma en consideración que es la propia parte recurrente la que indica que a modo de ejemplo *"le parece"* excesiva la cláusula penal, de manera que no presenta un recurso con elementos de prueba que le permitan afirmar con un grado alto de certeza sus conclusiones.

Asimismo, omite la objetante fundamentar y acreditar mediante prueba idónea, como podría haber sido a través de criterios técnicos o periciales, operaciones aritméticas; entre otros; que de frente a la fórmula de cálculo planteada por la Administración en la cláusula 9.1 y la motivación dada en el pliego de condiciones sobre los criterios de razonabilidad y proporcionalidad ponderados por la institución licitante, en razón de la especialidad del objeto (atención de grupos vulnerables, personas menores de edad); aplicar el 0,2% de cláusula penal que petitiona, resulta más adecuado en lugar del 1%, a fin de garantizar la continuidad del servicio; pues no aporta los criterios y cálculos efectuados por su representada para arribar a esa recomendación. Esto era imprescindible, dado que el recurso de objeción también resulta ayuno de fundamento y acervo probatorio que demuestre que la aplicación de un 1% de penalización por cada minuto de atraso conforme al costo mensual del contrato, genera un desequilibrio económico en el giro comercial usual de la recurrente o de las condiciones que imperan en el mercado en este tipo de negocios.

Como consecuencia, no fundamenta ni demuestra la objetante que la cláusula penal del pliego, resulte irrazonable, desproporcionada o contraria a la ciencia y la técnica; esto en los términos del artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP, Ley No. 6227).

Así, no basta con alegar una presunta falta de motivación de las disposiciones del pliego referidas a la cláusula penal, sino que el recurrente debe llevar a cabo un ejercicio probatorio tal, que permita apreciar las falencias achacadas, demostrando su improcedencia. Bajo ese panorama se **rechaza de plano** el recurso en este aspecto, por falta de fundamentación.

2.- Sobre la objeción interpuesta contra la cláusula 1.4: persona supervisora general.

Se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en SICOP.

Criterio de la División. El pliego de condiciones publicado el 20 de diciembre de 2024, establece en la cláusula 1.4, lo siguiente: *"V. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD / 1.4 El oferente debe dar fe, por medio de declaración jurada, que el coordinador y el equipo de asistentes de apoyo que destinará a la ejecución de esta contratación contarán con el siguiente perfil: / **Persona Supervisora General** [...]"* (resaltado es propio y muestra el aspecto objetado por la recurrente) (ver en pantalla Ingreso del pliego de condiciones - 20/12/2024, el archivo PLIEGO DE CONDICIONES ASISTENTES DE APOYO 2024.pdf (2.03 MB)).

Reclama la empresa CONSISA A N S S.A que la cláusula 1.4 requiere que el oferente debe dar fe, por medio de declaración jurada, que para la ejecución contará una persona supervisora general; no obstante no se incluye una línea que cubra los costos asociados a estos servicios. Así solicita que se modifique el pliego para que se incluya una línea de cotización al respecto, para con ello evitar un desequilibrio económico contractual.

Por su parte, la Administración contestó que modificará el pliego de condiciones, de manera tal que se eliminará la figura del supervisor general, explicando que, en todo caso, las tareas del supervisor son propias del giro comercial del contratista, es decir, de la figura patronal, tales como la emisión de informes, la coordinación de reuniones para la recepción de oportunidades de mejora, entre otros; lo cual no debe recaer necesariamente en una figura de supervisor, sino que son obligaciones propias del contratista, según la Ley No. 9986.

Vistos los argumentos de las partes, de conformidad con los artículos 8 incisos b) y e), 40, 89 y 95 de la LGCP, así como los ordinales 88, 90 y 254 del RLGCP, debido a la claridad que debe revestir el pliego de condiciones al tenor de los principios de valor por el dinero, eficiencia y eficacia; y en virtud del allanamiento parcial de la Administración, se declara **parcialmente con lugar** el recurso de objeción **a fin de que la Administración elimine la figura del supervisor general en la cláusula 1.4**, esto en los términos señalados en la audiencia especial. Queda bajo responsabilidad de la Administración los cambios que se efectúen al pliego de condiciones, razón por la cual deberá otorgar la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.

Finalmente, este órgano contralor acota que, se declara parcialmente con lugar el recurso de objeción en cuanto a este punto, en razón de que la Administración se allanó parcialmente al señalar que eliminará la figura del supervisor general, pero no acogió la pretensión según los términos y redacción propuestos por la parte recurrente.

3.- Sobre la objeción interpuesta contra la cláusula 1.4 punto f) y punto g): pruebas de idoneidad de las personas asistentes de apoyo.

Se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en SICOP.

Criterio de la División. El pliego de condiciones publicado el 20 de diciembre de 2024, establece en la cláusula 1.4, lo siguiente: “V. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD / 1.4 El oferente debe dar fe, por medio de declaración jurada, que el coordinador y el equipo de asistentes de apoyo que destinará a la ejecución de esta contratación contarán con el siguiente perfil: / **Personas Asistentes de apoyo:** / [...] / **f. Una vez adjudicado el presente servicio, el contratista coordinará con el administrador de contrato para que, el Colegio de Psicólogos brinde capacitación a su personal para que puedan realizar las pruebas psicológicas que establezcan idoneidad mental, de acuerdo con el curso establecido por el Colegio de Psicólogos: Habilitación para Evaluación Psicológica de Idoneidad Mental para laborar en Centros de Atención Integral Infantil (CAI). Una vez que se cuente con el curso establecido, el contratista tendrá 3 meses para realizar las pruebas a todo su personal y realizar las modificaciones correspondientes en caso de que no cumplan con la idoneidad establecida. / g. En el caso de personal nuevo, una vez que se haya cumplido con el punto f, éste deberá presentar la prueba de idoneidad aprobada.” (resaltado es propio y muestra el aspecto objetado por la recurrente)” (ver en pantalla Ingreso del pliego de condiciones - 20/12/2024, el archivo PLIEGO DE CONDICIONES ASISTENTES DE APOYO 2024.pdf (2.03 MB)).**

Reclama la empresa CONSISA A N S S.A., que la Administración omitió establecer una línea de cotización o asignar contenido presupuestario a la figura de profesional en psicología, por lo que solicita que se modifique el pliego para que ésta sea incluida en los elementos a cotizar y así garantizar el equilibrio económico del contrato.

Por su parte, la Administración señala que el Reglamento para realizar el proceso de evaluación psicológica de idoneidad mental para laborar en Centros de Atención Integral Infantil Públicos, Privados y Mixtos; es de acatamiento obligatorio para todas aquellas personas, técnicos o profesionales, que trabajen con población menor de edad, de manera tal que no existe ningún riesgo en materia presupuestaria y de equilibrio económico para ninguno de los posibles oferentes, pues el costo debe ser asumido por el interesado. Así, indica que modificará el pliego para que en lo sucesivo disponga: “1) *Evaluación Psicológica de Idoneidad Mental para laborar en Centros de Atención Infantil (requisito a ser cumplido una vez que, el Ministerio de Salud publique las Normas de Habilitación de Centros Residenciales, las cuales, en tanto ente rector, son de carácter vinculante).* / 2) *Para el cumplimiento de dicho requisito, se indica que, el contratista deberá presentar declaración jurada de que la totalidad de su personal, en el plazo de 3 meses a partir de la publicación de las Normas de Habilitación supra, cumplirá con el requisito. Aquellas personas que no demuestren dicha idoneidad deberán ser sustituidas en el lapso de estos 3 meses.* / 3) *Siendo que, el requisito es propio del puesto, es responsabilidad de cada persona de cumplir con éste (asistente de apoyo). La Administración en coordinación con el Colegio de Psicología facilitará a cada contratista el listado de profesionales en psicología certificados a nivel país para que el o los contratistas puedan brindar dicha información a su personal. Durante el mismo lapso de 3 meses, el contratista tendrá que sustituir al personal que no le demuestre su idoneidad psicológica”.*

Vistos los argumentos de las partes, de conformidad con los artículos 8 incisos b) y e), 40, 89 y 95 de la LGCP, así como los ordinales 88, 90 y 254 del RLGP, debido a la claridad que debe revestir el pliego de condiciones al tenor de los principios de valor por el dinero, eficiencia y eficacia; y en virtud del allanamiento parcial de la Administración, se declara **parcialmente con lugar** el recurso de objeción **a fin de que la Administración ajuste lo relativo a la obligación de las personas asistente de apoyo en la cláusula 1.4, de poseer al día las pruebas de idoneidad**, esto en los términos señalados en la audiencia especial. Queda bajo responsabilidad de la Administración los cambios que se efectúen al pliego de condiciones, razón por la cual deberá otorgar la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.

Finalmente, este órgano contralor acota que, se declara parcialmente con lugar el recurso de objeción en cuanto a este punto, en razón de que la Administración se allanó parcialmente al señalar que ajustará el pliego para que se entienda que las pruebas de idoneidad son obligación de las personas asistentes de apoyo para el ejercicio de sus labores, según la normativa vigente aplicable; pero no acogió la pretensión según los términos y redacción propuestos por la parte recurrente.

Desde luego, esta Contraloría General entiende que el respeto al principio de intangibilidad patrimonial es parte importante en la ejecución del servicio, sin embargo, para este momento procesal, no se ha logrado acreditar que dicha línea de cotización le corresponda ser asignada por la licitante y no al contratista en su deber de cotizar una oferta integral. Tampoco se desarrolla cómo esto afecta en su participación o bien el impacto negativo en su esfera patrimonial, para lo cual existen los mecanismos idóneos que se accionan en el momento procesal oportuno.

4.- Sobre la objeción interpuesta contra la cláusula 6.1: orden de inicio.

Se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en SICOP.

Criterio de la División. El pliego de condiciones publicado el 20 de diciembre de 2024, establece en la cláusula 6.1, lo siguiente: “**6. ORDEN DE INICIO / 6.1.** Para cada servicio que se solicite, una vez que el Departamento de Proveeduría comunique la orden de pedido por medio de SICOP, el fiscalizador del contrato en coordinación con el contratista, procederán a girar la orden de inicio del mismo, dentro de los 10 días hábiles siguientes.” (ver en pantalla Ingreso del pliego de condiciones - 20/12/2024, el archivo PLIEGO DE CONDICIONES ASISTENTES DE APOYO 2024.pdf (2.03 MB)).

Reclama la empresa CONSISA A N S S.A., que el plazo de 10 días hábiles para la orden de inicio contraviene los principios de razonabilidad, y de eficacia y eficiencia; pues se requiere la realización de actividades esenciales como el reclutamiento y selección del personal. Arguye que en contrataciones anteriores se otorgó un plazo más razonable de 15 días hábiles, lo cual solicita se ajuste en la licitación de marras.

Por su parte, la Administración contestó negativamente lo peticionado, señalando que se necesita brindar continuidad del servicio, dado que se encuentra dirigido a personas menores de edad con alguna discapacidad, enfermedad crónica o trastorno psiquiátrico o conductual, procurando que, los plazos de respuesta por parte del o los contratistas sean los mínimos posibles. Apunta además que, el futuro contratista deberá encontrarse en la posibilidad de no empezar los reclutamientos desde cero, sino de contar con una base de datos, con la cual pueda contratar los servicios de manera más expedita.

Vistos los argumentos de las partes, considera este órgano contralor que el recurso de objeción planteado adolece de una falta de fundamentación, por los motivos que de seguido se dirán.

De conformidad con los artículos 8 incisos e) y f), 40, 88 y 95 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP, Ley No. 9986); así como los ordinales 88, 90 y 254 del Reglamento (RLGCP, Decreto Ejecutivo No. 43808), la Administración se encuentra facultada para establecer discrecionalmente en el pliego las especificaciones que estime pertinentes a fin de garantizar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios objeto de licitación.

Bajo ese panorama, debe considerar la recurrente que la Administración se encuentra compelida a procurar atender la necesidad de la mejor manera, sin ocasionar daños a la Hacienda Pública y en ese sentido se espera de los oferentes se adhieran a estos requerimientos, en el tanto sean acordes al ordenamiento, no siendo posible ajustar requerimientos al oferente descuidando la atención del fin público.

Así las cosas, con el recurso de objeción la empresa recurrente no demuestra cómo es que el requerimiento de la cláusula 6 resulta de difícil o imposible cumplimiento en el mercado, de forma tal que en caso de resultar adjudicatario no sea posible la ejecución contractual. Tampoco fundamenta ni acredita, cómo es que el requisito de cita, limita la libre participación de su representada, dado que precisamente se trata de una obligación establecida para el contratista en la fase de ejecución.

Nótese que la Administración manifiesta que, dado que el servicio es para atención de población menor de edad vulnerable, la cual requiere de atención continua, debe garantizar el menor tiempo de respuesta posible para el inicio de la ejecución, a fin de no generar suspensiones en el servicio; de manera que no fundamenta ni demuestra la objetante que el requerimiento de la cláusula 6 del pliego, resulte irrazonable, desproporcionado o contrario a la ciencia y la técnica; esto en los términos del artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP, Ley No. 6227).

Así las cosas, conforme a los artículos 87 y 88 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP, Ley No. 9986), así como 245 inciso c) y 246 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP, Decreto Ejecutivo No. 43808-H), **se rechaza de plano** el recurso en cuanto a este aspecto, debido a falta de fundamentación.

5.- Sobre la objeción interpuesta contra el establecimiento de partidas independientes para el concurso: nueve (9) partidas.

Se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en SICOP.

Criterio de la División. El pliego de condiciones publicado el 20 de diciembre de 2024, establece en la cláusula 1 y el apartado V. Condiciones técnicas de carácter obligatorio, lo siguiente: **"1. OBJETO DE LA LICITACIÓN:** / Contratar servicios según demanda de asistentes de apoyo para personas menores de edad protegidos en albergues y aldeas institucionales del Patronato Nacional de la Infancia. / [...] / VI. **CONDICIONES TÉCNICAS DE CARÁCTER OBLIGATORIO /**

Partida*	Asistentes de apoyo	Cantidad en JD	Cantidad en JM	Cantidad en JN	Cantidad de horas	Número de servicios**	Jornada
1	3	1	1	1	24hrs	5	Diurna: 6:00am-14:00pm Mixta: 14:00pm-22:00pm Nocturna: 22:00pm-6:00am
2	1	1	0	0	8hrs	1	Diurna: 6:00am-14:00pm
3	1	0	1	0	8hrs	1	Mixta: 14:00pm-22:00pm
4	1	0	0	1	8hrs	1	Nocturna: 22:00pm-6:00am
5	2	1	1	0	16hrs	6	Diurna: 6:00am-14:00pm Mixta: 14:00pm-22:00pm
6	2	0	1	1	16hrs	1	Mixta: 14:00pm-22:00pm Nocturna: 22:00pm-6:00am
7	2	1	0	1	16hrs	1	Diurna: 6:00am-14:00pm Nocturna: 22:00pm-6:00am
8	1	1	0	0	8hrs	1	Diurna: a definir con el fiscalizador, siempre que se encuentre dentro de la franja horaria entre las 5:00am y las 19:00pm
9	1	0	0	1	6hrs	1	Nocturna: a definir con el fiscalizador, siempre que se encuentre dentro de la franja horaria entre las 19:00pm y las 5:00am

*Todas las partidas son para 1 persona menor de edad, es decir, son de atención individualizada.

**Corresponde a un número estimado, mas no uno que es definitivo, ya que, es un servicio por demanda.

JD: jornada diurna JM: jornada mixta JN: jornada nocturna

" (ver en pantalla Ingreso del pliego de condiciones - 20/12/2024, el archivo PLIEGO DE CONDICIONES ASISTENTES DE APOYO 2024.pdf (2.03 MB)).

Reclama la empresa CONSISA A N S S.A., que, desde su perspectiva, como el objeto contractual se divide en 9 partidas distintas, se fragmenta la gestión del servicio y se genera complejidad administrativa innecesaria, lo cual considera que afecta la eficacia y encarece la fiscalización por parte de la Administración. Así solicita que se concentren en una sola partida.

Por su parte, la Administración contestó negativamente lo peticionado, señalando que la división en partidas permite contar con una mayor cantidad de oferentes, lo que puede impactar positivamente en los costos del servicio y contar con más opciones de cobertura del servicio en cuestión a nivel nacional. Asimismo, explica que al ser una contratación por demanda de servicios, la Administración debe designar una persona fiscalizadora de dicho servicio, razón por la cual, es irrelevante y no guarda ninguna relación si hay uno o varios contratistas en cada partida; por lo que no existe ninguna afectación en términos de costos y uso de recursos públicos.

Vistos los argumentos de las partes, considera este órgano contralor que el recurso de objeción planteado adolece de una falta de fundamentación, por los motivos que de seguido se dirán.

Con el recurso de objeción la empresa recurrente no demuestra cómo es que el establecimiento de 9 partidas; hace de difícil o imposible cumplimiento la ejecución del objeto licitatorio. Tampoco fundamenta ni acredita mediante prueba idónea, cómo es que el el concurso por partidas independientes, limita la libre participación de su representada.

Por otro lado, en cuanto a las afirmaciones de la objetante de que se generan mayores costos administrativos y lesiones al principio de eficiencia y eficacia de mantener la división del objeto en 9 líneas, conviene recordar que de conformidad con el artículo 90, inciso 2, subinciso h) del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP, Decreto Ejecutivo No. 43808-H), las condiciones generales deberán contener indicación de que se reserva el derecho de adjudicar parcialmente una misma línea o bien parte de un mismo objeto de conformidad con lo establecido en la decisión inicial, siempre y cuando cuando el objeto lo permita y ello no afecte su funcionalidad; también se dispone que, no será necesario advertir en el pliego de condiciones, la posibilidad de adjudicar parte de la totalidad de las líneas contempladas en éste; siendo que la obligación de participar en la totalidad de las líneas, solamente será posible cuando exista una justificación técnica para ello y así haya sido advertido en el pliego de condiciones.

En ese sentido, la recurrente no comprueba que según el fin público perseguido y la población que será beneficiada con el servicio, resulta más conveniente unificar el objeto en una partida única. En igual sentido, no justifica ni demuestra cómo es que tal circunstancia le limita o impide la libre participación en el concurso. Máxime que la Administración manifiesta que, dada la modalidad de entrega según demanda, los horarios requeridos y las particularidades de la población beneficiaria (menores de edad), resulta más conveniente habilitar partidas independientes, para así contar con un mayor número de oferentes y con ello cubrir los servicios.

Así las cosas, conforme a los artículos 87 y 88 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP, Ley No. 9986), así como 245 inciso c) y 246 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP, Decreto Ejecutivo No. 43808-H), **se rechaza de plano** el recurso en cuanto a este aspecto, debido a falta de fundamentación.

6.- Sobre la objeción interpuesta contra la cláusula 3.15: rotación mínima de personal.

Se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en SICOP.

Criterio de la División. El pliego de condiciones publicado el 20 de diciembre de 2024, establece en la cláusula 3.15, lo siguiente: **“3. PERSONAL DEL CONTRATISTA / 3.15. El personal propuesto por el contratista deberá rotar lo mínimo posible, se aceptarán cambios ocasionales, previa solicitud justificada por el PANI. Si se da tal caso, el nuevo funcionario deberá cumplir con todos los requisitos antes descritos y deberá ser capacitado por lo menos con dos días de anticipación. / Cuando la sustitución sea por una situación de emergencia, el contratista deberá coordinar con el Fiscalizador del Contrato o en su ausencia con el Departamento de Proveeduría, la sustitución del mismo, para no afectar el servicio en el puesto.”** (ver en pantalla Ingreso del pliego de condiciones - 20/12/2024, el archivo PLIEGO DE CONDICIONES ASISTENTES DE APOYO 2024.pdf (2.03 MB)).

Reclama la empresa CONSISA A N S S.A., que en el pliego de condiciones se exige la permanencia del mismo personal asignado durante toda la duración del contrato, sin considerar la dinámica natural del mercado laboral. Solicita eliminar la obligación de garantizar la permanencia del personal durante todo el plazo contractual y en su lugar asegurar el compromiso del contratista de reemplazar el personal con iguales acreditaciones.

Por su parte, la Administración contestó negativamente lo peticionado, apuntando que no lleva razón el recurrente, debido a que la cláusula no estipula que el personal debe ser la misma persona durante toda la contratación, sino que el contratista deberá procurar realizar la mínima rotación de personal, ya que como es un servicio que se brinda a personas menores de edad, se debe de velar por el bienestar y estabilidad que se genere entre la persona menor de edad con el asistente de apoyo.

Vistos los argumentos de las partes, considera este órgano contralor que el recurso de objeción planteado adolece de una falta de fundamentación, por los motivos que de seguido se dirán.

Con el recurso de objeción la empresa recurrente no demuestra cómo es que el requerimiento de la cláusula 3.15 de que exista una rotación mínima de personal resulta de difícil o imposible cumplimiento en el mercado, de forma tal que en caso de resultar adjudicatario no sea posible la ejecución contractual. Tampoco fundamenta ni acredita, cómo es que el requisito de cita, limita la libre participación de su representada, dado que precisamente se trata de una obligación establecida para el contratista en la fase de ejecución.

Nótese que la Administración manifiesta que, dado que el servicio es para atención de población menor de edad vulnerable, debe garantizar la continuidad para cimentar la relación entre las personas asistentes de apoyo y los menores de edad, lo cual solamente es posible si la rotación del personal no es frecuente; de manera tal que no fundamenta ni demuestra la objetante que el requerimiento de la cláusula 3.15 del pliego, resulte irrazonable, desproporcionado o contrario a la ciencia y la técnica; esto en los términos del artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP, Ley No. 6227).

Así las cosas, conforme a los artículos 87 y 88 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP, Ley No. 9986), así como 245 inciso c) y 246 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP, Decreto Ejecutivo No. 43808-H), **se rechaza de plano** el recurso en cuanto a este aspecto, debido a falta de fundamentación.

7.- Sobre la objeción interpuesta contra la cláusula 1.4 Personas Asistente de Apoyo: estudiantes de enfermería.

Se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en SICOP.

Criterio de la División. El pliego de condiciones publicado el 20 de diciembre de 2024, establece en la cláusula 1.4, lo siguiente: “V. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD / [...] / 1.4 El oferente debe dar fe, por medio de declaración jurada, que el coordinador y el equipo de asistentes de apoyo que destinará a la ejecución de esta contratación contarán con el siguiente perfil: / **Personas Asistentes de apoyo** / [...] / a. Grado mínimo de bachiller en secundaria. (aportar titulación) / b. Estudiantes con al menos el segundo año aprobado de la carrera de Enfermería (debe brindar certificación de los asignaturas cursadas y aprobadas de la institución de educación superior donde ha realizado dichos cursos o documento que permita demostrar dicha información) o técnicos/diplomados en asistentes de pacientes con una formación mínima de 70 horas (presentar certificación de la institución donde ha cursado sus estudios técnicos y se indique el tiempo total para finalizar el curriculum)” (ver en pantalla Ingreso del pliego de condiciones - 20/12/2024, el archivo PLIEGO DE CONDICIONES ASISTENTES DE APOYO 2024.pdf (2.03 MB)).

Reclama la empresa CONSISA A N S S.A., que el punto 1.4 establece como requisito mínimo para las Personas Asistentes de Apoyo el segundo año de la carrera de enfermería, lo cual corresponde a un nivel de bachillerato universitario. Sin embargo, asegura que se da un contenido presupuestario que no alcanza para el salario de este nivel académico, lo que genera un desajuste entre el perfil exigido y la remuneración ofrecida, concluyendo que se afecta no solo el equilibrio económico del contrato, sino también la eficacia y eficiencia en su ejecución, al limitar la capacidad de atraer personal idóneo para cumplir con las funciones requeridas.

Por su parte, la Administración contestó negativamente lo peticionado, señalando que según los propios planes de estudio proporcionados por la empresa con el recurso de objeción, se observa que en las tres universidades, el grado de bachillerato se alcanza a los ocho cuatrimestres y el cumplimiento de otros requerimientos como el trabajo comunal, es decir, no a los 2 años como lo afirma; siendo que en todo caso, existen universidades que lo ofrecen en formato semestral. Por lo tanto, concluye, no existe por parte de la Administración ninguna violación a las normativas en la materia ni a los salarios establecidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Vistos los argumentos de las partes, considera este órgano contralor que el recurso de objeción planteado adolece de una falta de fundamentación, por los motivos que de seguido se expondrán.

Con la objeción planteada no se brinda fundamentación ni se aporta prueba idónea que demuestre que en el mercado se limitaría ilegítimamente la libre participación de los potenciales oferentes, de mantenerse la disposición en cuanto a la suficiencia académica de los Asistentes de Apoyo, particularmente en lo referido a los estudiantes de enfermería.

Al efecto, no aporta la objetante prueba que acredite que existe una violación salarial o de normativa laboral, de no pagarse a los estudiantes de segundo año de enfermería conforme al salario mínimo del bachiller universitario; como podría haber sido a través un criterio técnico o pericial, por medio de un criterio de autoridad competente como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; ente otros. Tampoco demuestra que ello genere una distorsión en el precio y un eventual desequilibrio económico en el contrato, pues resulta claro que los oferentes deberán cotizar y presentar oferta conforme a la normativa laboral aplicable; y que la Administración deberá honrar las obligaciones de pago contraídas con el contratista.

Así las cosas, conforme a los artículos 87 y 88 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP, Ley No. 9986), así como 245 inciso c) y 246 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP, Decreto Ejecutivo No. 43808-H), **se rechaza de plano** el recurso en cuanto a este aspecto, debido a falta de fundamentación.

8.- Sobre la objeción interpuesta contra la cláusula 2. Sistema de Evaluación: Certificación de CONAPDIS 5%.

Se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en SICOP.

Criterio de la División. El pliego de condiciones publicado el 20 de diciembre de 2024, establece en la cláusula 2. Sistema de Evaluación, lo siguiente: **"2. SISTEMA DE EVALUACIÓN / 2.1. Todas las ofertas que cumplan con los requisitos administrativos, legales y financieros, pasarán a la etapa de valoración de factores a ponderar. Y se adjudicará tomando en cuenta la puntuación más alta obtenida en cada línea. / 2.2. La comparación de las ofertas se realizará con los precios cotizados.**

Ítem	FACTORES DE EVALUACIÓN	Porcentaje
a.	Monto de la oferta (Precio)	60 %
b.	Experiencia adicional del oferente brindando servicios de asistencia y acompañamiento de personas (la experiencia se calculará de forma acumulativa)	15 %
c.	Certificaciones del oferente en contención no violenta bajo principios del Crisis Prevention Institute	10%
	El oferente deberá presentar la documentación correspondiente de acuerdo al contenido del factor.	
d.	El factor de evaluación se distribuye así:	
	Factor o Criterio	%
	1. Participación de Pymes de la Región	5
	2. Certificación de CONAPDIS	5
	3. Certificado emitido por el INAMU en materia de igualdad de género en el ámbito laboral	5
	Total	100%

[...] / **2. Certificación de CONAPDIS:** / Mediante la presentación de la certificación de CONAPDIS que haga constar la condición de discapacidad de al menos el 5% del personal activo de la empresa durante los últimos 3 meses y copia de los últimos 3 meses de la planilla reportada a la CCSS (sin valores de salarios), donde se indique cuales personas manifiestan esta condición." (ver en pantalla Ingreso del pliego de condiciones - 20/12/2024, el archivo *PLIEGO DE CONDICIONES ASISTENTES DE APOYO 2024.pdf* (2.03 MB)).

Reclama la empresa CONSISA A N S S.A., que existe una contradicción en el pliego de condiciones por cuanto, se solicita que el personal posea suficiencia física e idoneidad psicológica para el servicio de apoyo a menores, pero por otro lado, en el Sistema de Evaluación se otorgará un 5% a los oferentes que demuestren mediante certificación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), que al menos el 5% de su personal activo son personas con discapacidad. Solicita eliminar el requisito de certificación de CONAPDIS del sistema de evaluación.

Por su parte, la Administración contestó negativamente lo peticionado, explicando que la población meta del objeto licitatorio son personas menores de edad con enfermedades crónicas o alguna discapacidad, de manera que el incluir como criterio sustentable de evaluación que el oferente cuente con una certificación que demuestre su propia experiencia generando oportunidades de trabajo hacia esta población, denota una sensibilidad deseable y coligada al objetivo institucional que es brindar oportunidades para el desarrollo de esta población. Agrega que no existe contradicción en el pliego, pues la objetante parte de un sesgo discriminatorio al asumir que idoneidad psicológica y física significa lo mismo que no tener una discapacidad.

Vistos los argumentos de las partes en lo que respecta a la impugnación interpuesta contra el sistema de evaluación, es criterio de este órgano contralor que el recurso de objeción carece de la debida fundamentación.

El Sistema de Evaluación constituye el mecanismo por medio del cual la Administración a través de factores previamente definidos y ponderables, analiza las ofertas de los competidores en igualdad de condiciones, según el puntaje que se otorgue a cada uno de esos elementos, los cuales pueden ser establecidos discrecionalmente por la Administración, según el mandato de los artículos 8 incisos e) y f) y 40 de la LGCP; así como los numerales 88 y 90 inciso 3 del RLGCP.

En esencia, el sistema de evaluación que se dispone en un pliego de condiciones tiene la finalidad de establecer los parámetros bajo los cuales la Administración calificará las ofertas, para con ello determinar cuál es la más idónea para satisfacer una necesidad particular y atendiendo un fin público; sea esta de bienes, obras o servicios. Así, el Sistema de Evaluación debe poseer una serie de características para que resulte acorde con el ordenamiento jurídico, estas son: **1- Completez** (que contemple todos los factores que son relevantes, **2- pertinencia** (que guarden relación con el objeto contractual), **3- trascendencia** (que sean elementos que ofrezcan un valor agregado a la calificación), **4- proporcionalidad** (que cada uno tenga su justo peso dentro del sistema de evaluación), y, **5- aplicabilidad** (debe contener el método apropiado para evaluar cada factor).

Precisamente, en lo que respecta al sistema de evaluación, esta Contraloría General se ha pronunciado reiteradamente en el sentido de que, para que prospere un recurso de objeción en relación a dicho aspecto, resulta necesario que la parte recurrente demuestre que los criterios de evaluación no se ajustan a las características antes enumeradas, es decir, la parte objetante se encuentra compelida a demostrar que el sistema de evaluación resulta incompleto, desproporcionado, impertinente, intrascendente e inaplicable; lo anterior por cuanto, en principio, el sistema de evaluación no limita la participación por no tratarse justamente de condiciones de admisibilidad (véase el oficio 1390 (DGCA-154-99) del 11 de febrero de 1999 y la resolución R-DCA-00210-2013 de las 09:00 horas del 22 de abril de 2013, la cual ha sido reiterada en las decisiones R-DCA-01165-2020 de las 09:34 horas del 03 de noviembre de 2020, R-DCA-00538-2021 de las 14:15 horas del 17 de mayo de 2021, R-DCA-SICOP-00220-2022 de las 11:51 horas del 08 de julio de 2022, R-DCA-SICOP-00733-2023 de las 14:51 horas del 03 de julio de 2023, R-DCA-

SICOP-01257-2023 de las 11:47 horas del 18 de octubre de 2023, R-DCA-SICOP-01280-2023 de las 18:14 horas del 25 de octubre de 2023 y R-DCA-SICOP-01312-2023 de las 09:07 horas del 30 de octubre de 2023 y R-DCP-SICOP-01157-2024 de las 14:22 horas del 05 de agosto de 2024).

Conforme a lo anterior, estima este órgano contralor que la objetante no explica ni demuestra en la especie, que el criterio de evaluación otorgado por la Administración a la certificación del CONAPDIS sea incompleto, desproporcionado, impertinente, intrascendente e inaplicable; ya que el recurso se centra en indicar que las personas con discapacidad no se encuentran facultadas para desarrollar labores en el negocio de su representada; sin que exista criterio técnico o pericial que secunde tales afirmaciones, y, tampoco que compruebe que, dicho criterio de evaluación resulta incompatible con los criterios de inclusión laboral y el mercado, aplicables a dicha población.

Así las cosas, conforme a los artículos 87 y 88 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP, Ley No. 9986), así como 245 inciso c) y 246 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP, Decreto Ejecutivo No. 43808-H), se **rechaza de plano** el recurso en cuanto a este aspecto, debido a falta de fundamentación.

II.- SOBRE LA OBSERVANCIA DE LA REGLA FISCAL: 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 de 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 fase de presupuestación de la contratación, el cumplimiento al límite de regla fiscal previsto para el ejercicio económico del año 2025, 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 lo regulado en el artículo 26 de la citada Ley.

Recurso 800202500000062 - CONSISA A N S SOCIEDAD ANONIMA

Principios de contratación - Argumento de las partes

Ver argumentos de las partes en el expediente electrónico del recurso en SICOP.

Principios de contratación - Argumentación de la CGR

Parcialmente con lugar (Ley 9986)

Ver lo resuelto por la Contraloría General de la República en el formulario identificado como: **"Multas y Cláusula penal - Argumentación de la CGR"**.

6. Aprobaciones

Encargado	KAREN ZELMIRA QUIROS CASCANTE	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	06/02/2025 11:28	Vigencia certificado	22/07/2024 09:43 - 21/07/2028 09:43
DN Certificado	CN=KAREN ZELMIRA QUIROS CASCANTE (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=KAREN ZELMIRA, SURNAME=QUIROS CASCANTE, SERIALNUMBER=CPF-01-1356-0681		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	DIEGO ALONSO ARIAS ZELEDON	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	06/02/2025 11:34	Vigencia certificado	03/03/2023 08:57 - 02/03/2027 08:57
DN Certificado	CN=DIEGO ALONSO ARIAS ZELEDON (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=DIEGO ALONSO, SURNAME=ARIAS ZELEDON, SERIALNUMBER=CPF-01-1414-0660		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

7. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	11/02/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00220-2025	Fecha notificación	06/02/2025 13:44