



Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	Juan Alejandro Herrera Lopez		
Fecha/hora gestión	14/10/2025 14:45	Fecha/hora resolución	14/10/2025 14:57
* Procesos asociados	Recursos 	Número documento	8072025000002026
* Tipo de resolución	Fondo 		
Número de procedimiento	2025LY-000005-0011900001	Nombre Institución	MUNICIPALIDAD DE LIBERIA
Descripción del procedimiento	Contratación de servicios de gestión de cobro administrativo y recuperación de cartera morosa en la Municipalidad de Liberia.		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000001835	17/09/2025 23:32	MARIA VIRGINIA MENDEZ UGALDE	MARIA VIRGINIA MENDEZ UGALDE	Parcialmente con lugar 	No aplica 

Emitir el por tanto de la resolución	<input type="checkbox"/>
--------------------------------------	--------------------------

3. *Resultando

Resultando

- I.- Que con fecha diecisiete de septiembre de dos mil veinticinco, la Licda. María Virginia Méndez Ugalde, en su calidad de potencial oferente, interpuso recurso de objeción contra el pliego de condiciones del procedimiento de Licitación Mayor N° 2025LY-000005-0011900001, denominado "Contratación de servicios de gestión de cobro administrativo y recuperación de cartera morosa en la Municipalidad de Liberia".
- II.- Que mediante autos de esta División, se confirió audiencia a la Municipalidad de Liberia sobre el recurso presentado para que se manifestara al respecto.
- III.- Que con fecha 01 de octubre de 2025, la Municipalidad de Liberia, mediante oficio AMJC-0846-10-2025, presentó su contestación a la audiencia conferida, fundamentando su respuesta en el informe técnico SAT-083-2025 emitido por la Coordinación de Administración Tributaria. En su respuesta, la Administración solicita el rechazo del recurso en todos sus extremos.
- IV.- Que la presente resolución se dicta dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

4. *Considerando

Recurso 8002025000001835 - MARIA VIRGINIA MENDEZ UGALDE

SOBRE LOS ALEGATOS DEL RECURSO DE OBJECCIÓN

Sobre el requisito de admisibilidad de experiencia (Ítem 10.2)

Criterio de la División: La recurrente objeta el siguiente texto del pliego de condiciones: "10.2. El oferente deberá contar con experiencia comprobable en la gestión de recuperación de cartera en mora proveniente de tributos municipales, demostrando haber recuperado un monto total igual o superior a SETECIENTOS CINCUENTA MILLONES DE COLONES (750.000.000) durante el último año de gestión...". Argumenta que dicho requisito es desproporcionado y depende de factores externos (como el tamaño del municipio para el que se haya trabajado), lo cual limita la libre concurrencia y viola los principios de igualdad y proporcionalidad.

Por su parte la **Administración** justifica el monto indicando que su cartera morosa total asciende a ₡11,394 millones. Sostiene que la meta de recuperación (6.6% del total) es razonable y necesaria para garantizar que el contratista tenga la capacidad operativa real para manejar un volumen de tal magnitud, en apego al principio de valor por el dinero.

Vistos los argumentos de las partes estima esta División que el recurso carece de la adecuada fundamentación según lo previsto en los artículos 40 y 88 de la Ley General de la Contratación Pública (LGCP), así como 90 inciso 3 subpunto a), 246 y 254 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP), dado que las partes objetantes tienen la carga de probar que las especificaciones técnicas impugnadas limitan en el mercado la libre participación injustificadamente, y, además, demostrar que el bien o el servicio que ofrecerían puede satisfacer las necesidades de la Administración en términos de calidad, desempeño y funcionalidad. Por el contrario, se observa que, la Administración fundamenta técnicamente la suma de recuperación de cartera establecida para acreditar la experiencia, con base en la dimensión de su propia cartera morosa. Al respecto es claro que la necesidad de asegurar una capacidad operativa probada para un contrato de esta envergadura es un fin legítimo. De esta manera, la recurrente no logra demostrar con prueba técnica que el requisito sea irrazonable o desproporcionado en relación con el interés público que se pretende satisfacer. Nótese que la recurrente no analiza por qué no resulta factible que la experiencia requerida sea similar al alcance de la cartera de municipalidad, ni cómo basarse en una cartera más reducida permite de igual manera garantizarse que se estaría contratando con proveedores con capacidad suficiente para ejecutar a satisfacción el objeto. Se **rechaza** el recurso en este extremo.

Sobre el requisito técnico del sistema especializado de cobranza (Ítem 11.2)

Criterio de la División. Señala la recurrente que se objeta el texto: "11.2. Sistema Especializado de Cobranza: El oferente deberá disponer de un sistema especializado en gestión de cobros, con reconocida trayectoria y calidad en el mercado...", por cuanto lo considera un requisito indeterminado y subjetivo que excluye sistemas funcionales que no sean "de marca reconocida".

Al respecto manifiesta la **Administración** que no se exige una marca específica, sino un sistema que garantice funcionalidades esenciales como la trazabilidad, interoperabilidad y acceso en tiempo real para fiscalización, lo cual es necesario para la transparencia y eficiencia del servicio.

Sobre el particular, estima esta División que la objetante se restringe a señalar que el requisito limita la participación, sin embargo omite detallar cuál es la plataforma con la que cuenta, qué características tiene a efectos de demostrar cómo la misma resultaría suficiente para atender la necesidad pública que se pretende satisfacer.

La Administración aclara de forma razonable que el enfoque del requisito es funcional y no comercial. La necesidad de contar con un sistema robusto y auditable es un requerimiento técnico válido y vinculado al objeto contractual. Al no exigirse una marca o proveedor específico, no se observa una restricción indebida a la libre participación. En razón de lo expuesto, vista la falta de fundamentación en la que incurre la objetante se **rechaza** el recurso en este punto. Ahora bien en cuanto a la ambigüedad del requerimiento que menciona la recurrente considera este órgano contralor que lleva razón la objetante, por lo que se estima necesario que la Administración delimite en términos de desempeño, calidad y funcionamiento qué elementos debe reunir el sistema para que se ajuste a lo requerido por dicha Municipalidad, de forma que en cuanto a este extremo en particular se declara **con lugar** el recurso. Proceda la Administración a modificar la cláusula para especificar cuáles requisitos debe reunir el sistema para considerarse de reconocida trayectoria y calidad.

Sobre el sistema de evaluación de la experiencia (Ítem 14.1)

Criterio de la División. La recurrente impugna el texto: "14.1. Experiencia en Cobro Administrativo Municipal: 60 puntos. Se asignarán hasta treinta (60) puntos por la experiencia comprobada... Se otorgarán seis (6) puntos por cada año completo... cubriendo un periodo mínimo de cinco (5) años...". Considera desproporcionado exigir un mínimo de 5 años y otorgar el puntaje máximo solo a quienes acrediten 10 años.

Al respecto la **Administración** defiende el requisito argumentando que es una medida razonable y proporcional para valorar la trayectoria en un servicio especializado. Sostiene que, al ser un factor de evaluación y no de exclusión, permite la participación de todos los que cumplan el mínimo.

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. En este sentido se debe tener presente que 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, tales como pertinencia, es decir que guarden relación con el objeto contractual, trascendencia de manera que sean elementos que ofrezcan un valor agregado a la calificación, proporcionalidad de manera que cada uno tenga su justo peso dentro del sistema de evaluación, y, aplicabilidad, sea que se contemple 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 resulte 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 entre otras las resoluciones 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-00733-2023 de las 14:51 horas del 03 de julio de 2023, y R-DCP-SICOP-01157-2024 de las 14:22 horas del 05 de agosto de 2024).

Conforme a lo dicho se observa que la recurrente no realiza el ejercicio argumentativo para demostrar por qué la evaluación de la experiencia específicamente en cobro administrativo municipal no aporta valor agregado, ni por qué la distribución del puntaje dispuesto en el pliego de condiciones no resulta aplicable o bien sea desproporcionada. De la mano con lo anterior, se tiene que la recurrente no indica cuál es la experiencia que tiene en concreto, ni cómo con esa cantidad de años se logra contar con la capacidad suficiente no solo para ejecutar el contrato sino que le permita contar con una trayectoria que genere valor y que por ende amerite obtener puntuación adicional al mínimo exigido por la Administración.

Ahora bien, esta División advierte que, en la contestación a la audiencia conferida, la propia Administración Municipal reconoce la existencia de un error material en el **ítem 14.1 del sistema de evaluación**, donde se indicó en letras "treinta" puntos, siendo lo correcto "sesenta" puntos. En aras de la transparencia y la seguridad jurídica, se le instruye a la Municipalidad de Liberia para que, previo a la continuación del procedimiento, proceda a publicar la modificación correspondiente en el pliego de condiciones a través del sistema digital unificado, garantizando la debida publicidad a todos los potenciales oferentes. Sin embargo, de la respuesta de la Municipalidad se observa que considera necesario que los oferentes cuenten al menos con 5 años de experiencia en gestión de cobro administrativo a municipalidades, siendo que es a partir del año 6 que se estaría otorgando puntaje, lo cual lleva a pensar que el mínimo de 5 años representa un requisito obligatorio de admisibilidad y no de evaluación, con lo cual se tiene que la cláusula resulta contradictoria, aspecto que debe ser corregido por la Administración. Así las cosas, si bien la recurrente no fundamentó adecuadamente su objeción, lo cierto es que sí se evidencia que existe falta de claridad en cuanto a la separación de la experiencia que pretende exigir la Municipalidad como indispensable, la cual debe regular como parte de los requisitos de admisibilidad, y aquellos que generan un adicional a ese mínimo, generando un valor agregado y implica otorgar puntaje de forma escalonada según la cantidad de años con que cuente cada oferente. Con base en lo expuesto se declara **parcialmente con lugar** el recurso en cuanto a este aspecto.

Sobre la evaluación de personal mayor de 45 años (Ítem 14.4)

Criterio de la División. La recurrente objeta el texto: *"14.4 PERSONAL +45: 5 puntos. El oferente deberá acreditar que mantiene en su planilla laboral a personal con edad igual o superior a cuarenta y cinco (45) años..."*. Se alega que el criterio deja en indefensión a las personas físicas que no cuentan con planilla laboral.

Al respecto la **Administración** sostiene que la inclusión de este criterio social está amparada por la Ley. Indica que al ser un factor de evaluación, no se excluye a nadie; simplemente no se otorgan los puntos a quien no cumple la condición.

Para el caso en concreto, la objetante no demuestra la falta de incorporación en el sistema de evaluación de alguna característica de las antes citadas, sino que considera que el rubro relativo a emplear a personas mayores de 45 años no es posible cumplirlo por parte de personas físicas, sin embargo, no demuestra que en efecto en el mercado inherente a este objeto contractual no existen personas físicas inscritas como patronos y que cuenten con personal a cargo en dichas condiciones. Ahora bien, la recurrente omite el ejercicio de fundamentación que debe presentar en su escrito de impugnación, para efecto de demostrar cómo el factor de evaluación no resulta aplicable al objeto contractual y cuál es la propuesta de los criterios sociales, económicos, ambientales y de innovación que propone al pliego de condiciones (inherentes al objeto del concurso). Eso es necesario por cuanto precisamente el sistema de evaluación no se considera una limitante para la participación de ningún oferente; por ende, la recurrente debe fundamentar su impugnación demostrando que dicho factor y el puntaje propuesto no es el adecuado o no ofrece un valor agregado al concurso.

Debe tenerse presente que de conformidad con el artículo 21 de la LGCP, los sujetos cubiertos por dicha norma legal deben promover la incorporación de criterios sustentables dentro de los pliegos de condiciones, para lo cual le corresponde a la entidad licitante garantizar que las consideraciones sociales, económicas, ambientales, culturales, de calidad o innovación elegidas atiendan a las particularidades del objeto contractual como un primer aspecto, y seguidamente que además tales criterios respondan al mercado en el que se desenvuelve el respectivo bien o servicio a contratar.

Ahora bien, en caso de que los potenciales oferentes objeten los criterios de compra pública estratégica definidos en el pliego de condiciones - bajo un adecuado ejercicio de la carga de la prueba-, deben lograr acreditar mediante prueba contundente, que se incumple con alguno de dichos aspectos; es decir que los criterios no se encuentran respaldados en la realidad del mercado o que los mismos no se vinculan al alcance del respectivo objeto contractual, o bien no se ajustan a los objetivos de política pública definidos en el Plan Nacional de Compra Pública y su Plan de Acción. Ello amerita que la recurrente no se limite por ejemplo a afirmar que no hay personas físicas que cumplan con ese criterio sino que debería respaldar su dicho con un estudio de mercado que así lo acredite. Debe indicarse que no lleva razón la recurrente en cuanto a que necesariamente en este caso se requiera vinculación con el objeto porque el propio RLGCP en el numeral 55 dispone que sea posible incorporarlos en la medida en que se ajusten a los objetivos del Plan Nacional de Compra Pública.

Así las cosas, con base en lo expuesto al no aportar estudios que sustenten su alegato, y siendo la cláusula un factor de evaluación no excluyente, basándose en el requerimiento legal de incorporar criterios de compra pública estratégica en los pliegos de condiciones, lo que corresponde es **rechazar** el extremo.

Sobre la cláusula de desempate (Punto 1)

Criterio de la División. La recurrente argumenta que la cláusula de desempate, que indica: *"1. CLAUSULA DE DESEMPATE: En atención a la naturaleza específica del objeto contractual... la Municipalidad de Liberia establece los siguientes criterios sucesivos para la resolución de empates..."*, incorpora criterios de naturaleza estratégica que requerían un análisis de mercado previo que no consta en el expediente.

La **Administración** defiende los criterios como objetivos, transparentes y definidos con base en la naturaleza técnica del objeto contractual, aportando valor agregado a la ejecución.

La recurrente no demuestra cómo el criterio de desempate cuestionado no genera una condición ventajosa. Debe tenerse presente que la recurrente no demuestra que con vista en el mercado dicho parámetro resulte inaplicable por no existir proveedores que cuenten con certificaciones vigentes en gestión ambiental, responsabilidad social empresarial o equidad de género. Debe recalcar además que la normativa de contratación pública no asemeja como acciones afirmativas de compra pública estratégica los factores de desempate, ni exige para ello la incorporación de estudios de mercado.

Según lo expuesto se **rechaza** este punto.

POR TANTO:

Con fundamento en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, esta División resuelve:

Declarar parcialmente con lugar el recurso de objeción interpuesto por la Licda. María Virginia Méndez Ugalde contra el pliego de condiciones de la Licitación Mayor N° 2025LY-000005-0011900001.

Instruir a la Municipalidad de Liberia para que, previo a continuar con el procedimiento, valora las observaciones de oficio señaladas en la presente resolución, y de ser procedente realice los ajustes necesarios

II. CONSIDERACIONES DE OFICIO. 2.1. Interesa con especial énfasis destacar que el recurso de objeción no se vislumbra como un mecanismo a partir del cual sea posible intentar amoldar las reglas del pliego a las posibilidades de participación que presentan los interesados o bien, a las especificaciones o características del bien o servicio que pretenden ofrecer. **2.2** Las modificaciones que plantea la Administración quedan bajo la responsabilidad de ésta a fin de que se cumpla con los criterios de calidad, desempeño y funcionalidad; tal y como lo dispone el numeral 40 de la Ley de Contratación Pública en relación con el ordinal 65 del reglamento a dicha norma legal; presumiendo que, al modificar el requerimiento cartelario la Administración ponderó cuidadosamente la redacción de la modificación que describe de frente a la satisfacción del interés público y bajo los principios que informan la contratación pública, entre ellos los de eficacia, eficiencia, transparencia y vigencia tecnológica, lo cual corre bajo su entera responsabilidad y deberá brindarle la debida publicidad. **2.3.** En el caso, se han rechazado las aclaraciones que ha planteado la recurrente al pliego, pues la competente para conocerlas es precisamente la Administración. De esa forma, se ha aceptado modificar el pliego o se han realizado declaraciones interpretativas que considera este órgano contralor que deberá comunicarse a todos los potenciales oferentes oportunamente y conforme dispone la normativa. **2.4** De conformidad con el artículo 11, Capítulo IV, Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas n.º 9635 del 3 de diciembre de 2018 y el Decreto Ejecutivo n.º 41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley n.º 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.

5. Aprobaciones

Encargado	JUAN ALEJANDRO HERRERA LOPEZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	14/10/2025 14:56	Vigencia certificado	14/05/2025 13:18 - 13/05/2029 13:18
DN Certificado	CN=JUAN ALEJANDRO HERRERA LOPEZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=JUAN ALEJANDRO, SURNAME=HERRERA LOPEZ, SERIALNUMBER=CPF-01-0907-0242		
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	ADRIANA PACHECO VARGAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	14/10/2025 14:57	Vigencia certificado	26/07/2022 13:17 - 25/07/2026 13:17
DN Certificado	CN=ADRIANA PACHECO VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ADRIANA, SURNAME=PACHECO VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-01-0960-0433		
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		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	17/10/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01923-2025	Fecha notificación	14/10/2025 15:04