


Emitir resolución de recursos
1. Generar resolución de recursos

Encargado	REBECA BEJARANO RAMIREZ		
Fecha/hora gestión	02/09/2024 13:06	Fecha/hora resolución	02/09/2024 15:33
* Procesos asociados	Recursos <input type="text"/>	Número documento	8072024000001417
* Tipo de resolución	Resolución de Fondo <input type="text"/>		
Número de procedimiento	2024LY-000001-0001102278	Nombre Institución	Caja Costarricense de Seguro Social
Descripción del procedimiento	Servicios de Seguridad y Vigilancia para Sede del ASSBH y EBAIS		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8122024000000446 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 1	11/06/2024 10:58	KEYLIN ELIZONDO BRICEÑO	SEGURIDAD Y VIGILANCIA SEVIN LIMITADA	Parcialmente con luga <input type="text"/>	No aplica <input type="text"/>

Resultado del acto final	Se anula Acto Final <input type="text"/>
---------------------------------	--

3. *Resultando

I.- Que el once de junio de dos mil veinticuatro, la empresa Seguridad y Vigilancia Sevin Limitada, presentó ante la Contraloría General de la República a través del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), recurso de apelación en contra del acto de adjudicación de la Licitación Mayor No. 2024LY-000001-0001102278 promovida por la Caja Costarricense de Seguro Social (Área de Salud de Santa Bárbara de Heredia), para la Contratación de Servicios de Seguridad y Vigilancia por terceros de la Sede del Área y de 6 EBALS desconcentrados, recaído a favor del Consorcio Servicios de Control y Vigilancia JOBEN S.A. y Seguridad Alfa S.A.

II.- Que mediante auto No. 8052023000001078 de las ocho horas con veintinueve minutos del trece de junio de dos mil veinticuatro, esta División le solicitó a la Administración licitante, información relativa al concurso promovido. Requerimiento atendido según documento No. 8062024000001934 del trece de junio de dos mil veinticuatro.

III.- Que mediante auto No. 8052024000001150 de las ocho horas con veintiocho minutos del veintiuno de junio de dos mil veinticuatro, esta División otorgó audiencia inicial a la Administración licitante, al Consorcio adjudicatario, al Consorcio VMA-VMA Seguridad Uno y a la empresa Orión Electrónica SV, S.A., para que se pronunciaran sobre el recurso de apelación presentado. Dicha audiencia fue atendida por las partes según documento No. 8062024000002281 del tres de julio dos mil veinticuatro (Servicios de Control y Vigilancia Joben Sociedad Anónima), documento No. 8062024000002300 del tres de julio dos mil veinticuatro (Caja Costarricense de Seguro Social), documento No. 8062024000002105 del veinticuatro de junio dos mil veinticuatro (Servicios Administrativos Vargas Mejías Sociedad Anónima).

IV.- Que mediante auto No. 8052024000001238 de las doce horas con veintidós minutos del 4 de julio de dos mil veinticuatro, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara sobre la respuesta de audiencia inicial que brindó el Consorcio adjudicatario. Dicha audiencia fue atendida mediante documento No. 8062024000002410 del once de julio de dos mil veinticuatro.

V.- Que mediante auto No. 8052024000001239 de las doce horas con veinticuatro minutos del cuatro de julio de dos mil veinticuatro, esta División otorgó audiencia especial a la empresa recurrente para que se pronunciara sobre la respuesta de audiencia inicial que brindó el Consorcio adjudicatario. Dicha audiencia fue atendida mediante documento No. 8062024000002399 del diez de julio de dos mil veinticuatro.

VI.- Que mediante auto No. 8052024000001240 de las trece horas con diecisiete minutos del cuatro de julio de dos mil veinticuatro, esta División solicitó a la Administración licitante que aportara los documentos: a) Criterio Técnico respecto a los Insumos y Gastos Administrativos y b) Criterio Técnico respecto al Estudio de Razonabilidad. Dicho requerimiento fue atendido mediante documento No. 8062024000002334 del cinco de julio de dos mil veinticuatro.

VII.- Que mediante auto No. 8052024000001253 de las doce horas con treinta y siete minutos del cinco de julio de dos mil veinticuatro, esta División otorgó audiencia especial a las partes, para que se refirieran a la respuesta de audiencia inicial y los anexos que brindó la Administración licitante y sobre la respuesta a la solicitud de información y los anexos que brindó la Administración licitante. Dicha audiencia fue atendida por las partes según documento No. 8062024000002371 del ocho de julio dos mil veinticuatro (Servicios Administrativos Vargas Mejías Sociedad Anónima), documento No. 8062024000002419 del doce de julio dos mil veinticuatro (Seguridad y Vigilancia Sevin Limitada), documento No. 8062024000002432 del ocho de julio dos mil veinticuatro (Servicios de Control y Vigilancia Joben Sociedad Anónima).

VIII.- Que mediante auto No. 8052024000001452 de las catorce horas con tres minutos del cinco de agosto de dos mil veinticuatro, esta División solicitó a la Administración licitante que aportara el documento: "Guía para la elaboración de estudios de razonabilidad de precio en las compras que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social". Dicho requerimiento fue atendido mediante documento electrónico No. 8062024000002663 del cinco de agosto de dos mil veinticuatro.

IX.- Que mediante auto No. 8052024000001456 de las quince horas con cuarenta y siete minutos del cinco de agosto de dos mil veinticuatro, esta División otorgó audiencia especial a las partes, para que se refirieran puntualmente al documento denominado: "Guía Elaboración Razonabilidad de Precios 14-12-2023-final.pdf", que fue aportado por la Administración licitante. Dicha audiencia fue atendida por las partes mediante documento electrónico No. 8062024000002689 del seis de agosto de dos mil veinticuatro (Seguridad y Vigilancia Sevin Limitada), documento electrónico No. 8062024000002691 del seis de agosto de dos mil veinticuatro (Servicios de Control y Vigilancia Joben Sociedad Anónima) y documento electrónico No. 8062024000002806 del trece de agosto de dos mil veinticuatro (Servicios Administrativos Vargas Mejías Sociedad Anónima).

X.- Que mediante auto No. 8052024000001541 de las trece horas con cuarenta y cuatro minutos del dieciséis de agosto de dos mil veinticuatro, esta División prorrogó el plazo para resolver el recurso de apelación interpuesto.

XI.- Que de conformidad con lo establecido en el artículo 97 de la Ley General de Contratación Pública, siendo facultativa la audiencia final, se consideró que no era necesario otorgar audiencia final a las partes, en vista de que durante el trámite del recurso se tenían todos los elementos necesarios para su resolución.

XII. Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

4. *Considerando

4.1 - Hechos probados

I.- **HECHOS PROBADOS.** Los hechos que se han tenido por demostrados para efectos de la presente resolución, se han incorporado a la parte considerativa de la resolución, con su respectiva referencia de prueba.

4.2 - Recurso 812202400000446 - SEGURIDAD Y VIGILANCIA SEVIN LIMITADA

Sistema de evaluación – Metodología del factor - Argumento de las partes

II.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO. a) Sobre la no inclusión del costo de reposición del día de descanso por parte de la Administración. Manifiesta la recurrente que el Estudio de Razonabilidad de Precios, Oficio No. DFC-ACC-00458-2024 de 29 de abril de 2024, realizado por el Área Contabilidad de Costos de la Caja Costarricense de Seguro Social, presenta inconsistencias. Señala que para los 16 puestos de seguridad solicitados, distribuidos en 7 edificios, que laboran un total de 177 jornadas semanales, las cuales divididas entre las 6 jornadas semanales que debe laborar cada agente de seguridad, da como resultado que se necesitan 29.5 agentes de seguridad y no 29 como indica el pliego de condiciones. Menciona que la diferencia de 0.5 oficiales radica en que, la Administración no consideró el costo de reposición del día de descanso, lo cual contraviene la normativa laboral, pues solo está considerando el costo de reposición del día de descanso para el agente titular y no para el agente sustituto, siendo que cada oferente debe cotizar ambos rubros en la oferta económica. Así las cosas, la recurrente parte de la estimación de 1.44 horas de servicio por semana y determina que para el grupo de oficiales que labora feriados el costo de reposición del día de descanso es de ₡212.312,42 y un costo de salario mensual de ₡6.908.326,06. Para el grupo de oficiales que no labora feriados el costo de reposición del día de descanso es de ₡154.901,41 y un costo de salario mensual de ₡4.879.394,52. Con base en lo anterior, el salario semanal abarcando ambos grupos de horarios es de ₡2.570.496,88 y un salario mensual sumado de ₡11.787.720,54 (aporta certificación de la Licda. Miriam Vanessa Cambronero Cerdas, Contadora Pública Autorizada), que contrasta con el estimado por la Administración en el Anexo No. 2 del oficio No. DFC-ACC-00458-2024 de 29 de abril de 2024, que corresponde a ₡11.016.415,20 (subtotal salarios) y con el monto ₡11.633.890,51 (subtotal salarios, pagos feriados y vacaciones). Seguidamente la recurrente, considerando los requerimientos del pliego de condiciones (16 puestos de trabajo, con tiempos de descanso, con disfrute de feriados, considerando la distribución y horarios del personal), hace el cálculo del costo mínimo mensual de mano de obra, el cual asciende para cada puesto en la suma de ₡16.890.624,76 (aporta certificación de la Licda. Miriam Vanessa Cambronero Cerdas, Contadora Pública Autorizada), el cual contrasta con el monto mínimo de mano de obra establecido por la Administración en el Anexo No. 2 del oficio No. DFC-ACC-00458-2024 que corresponde a ₡16.708.593,55 (sin base mínima contributiva). Finalmente, partiendo del monto mínimo de mano de obra estimado por la recurrente, compara las ofertas presentadas: VMA S.A.; VIACHICA S.A.; ORION S.A. y ALFA S.A. y determina que presentan ruinosidad en el rubro de mano de obra. La Administración aportó el oficio No. DF-ACC-0663-2024 de fecha 27 de junio de 2024, del Área Contabilidad de Costos de la Caja Costarricense de Seguro Social, mediante el cual se determinó que el Estudio de Razonabilidad de Precios Oficio No. DFC-ACC-00458-2024 de 29 de abril de 2024 *inicialmente realizado*, tiene un error en la determinación de la razonabilidad de precios, específicamente en la metodología utilizada puesto que se presenta un desfase con la nueva normativa. Destaca que se dio un error material ya que no se aplicó el margen de tolerancia indicado por la Administración en el pliego de condiciones en el punto "11. Estimación del precio" (rango de tolerancia de un 2.42%), ni se presentó un análisis global de la tendencia de mercado representado en los costos cotizados en las ofertas, de modo que el análisis pormenorizado de la mano de obra no corresponde a las exigencias de la Ley General de Contratación Pública. Lo anterior, considerando la posición externada por la Contraloría General en la resolución No. R-DCP-SICOP-00646-2024, el cual hace hincapié en la forma en que se debe realizar el estudio de razonabilidad de precios, y por lo tanto deja sin efecto el Oficio No. DFC-ACC-00458-2024 de 29 de abril de 2024, ya que debe realizar un nuevo estudio, basado en el análisis global de los precios cotizados. De esta forma considera que el reclamo de la recurrente pierde interés actual. Por su parte el Consorcio adjudicatario indicó que el precio cotizado por su representada se ajusta a su esquema de empresa y aportó una certificación de Contador Público autorizado, para demostrar que se apega a las condiciones del pliego de condiciones. **b) Sobre el Análisis de Insumos y Gastos Administrativos.** Menciona la recurrente que el estudio realizado por la Administración (Área de Salud de Santa Bárbara), oficio sin número, de fecha 9 de mayo de 2024, se aparta de lo establecido en el punto 12.1.3 del pliego de condiciones, que indica que para el análisis de insumos y gastos administrativos se procederá con la Guía para la Elaboración de estudios de Razonabilidad de Precio en las compras que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social, pues los cálculos realizados son simples reseñas porcentuales de oscilaciones de las diferentes propuestas económicas de los participante, ayunas del análisis de los elementos: paridad con los requerimientos del pliego de condiciones, fuentes de datos conocida, supuestos económicos afines a la estructura organizacional y operativa los oferentes y del esquema promedio planteado por todos los oferentes, de modo que no se acreditó cuáles son los parámetros ciertos y razonables que lo justifican técnica, razonable y proporcionalmente, atendiendo al comportamiento de mercado frente al objeto de la presente contratación, por lo que considera que las bandas no se apreciaron ni se cuantificaron en su dimensión real. Por su parte la Administración remitió una aclaración sobre el análisis de insumos y gastos administrativos, aplicando la metodología de bandas. Conforme lo anterior, determinó que la oferta del Consorcio adjudicatario es razonable en ambos rubros. Por su parte el Consorcio adjudicatario no se manifestó expresamente sobre este extremo.

Sistema de evaluación – Metodología del factor - Criterio CGR

Parcialmente con lugar



II.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO. Criterio de la División. En el caso bajo estudio se tiene que la Caja Costarricense de Seguro Social (Área de Salud de Santa Bárbara de Heredia), promovió la Licitación Mayor No. 2024LY-000001-0001102278 para la Contratación de Servicios de Seguridad y Vigilancia por terceros de la Sede del Área y de 6 EBAIS desconcentrados (Apartado "Ingreso al pliego de condiciones"), procedimiento al que se presentaron las siguientes ofertas: 01. Vanguard Security of Costa Rica Sociedad Anónima; 02. Pacific Security and Service Corporation A&B Sociedad Anónima; 03. Servicios de Control y Vigilancia JOBEN S.A. y Seguridad Alfa S.A.; 04. Servicios Técnicos Viachica Sociedad Anónima; 05. Orion Electrónica Uno SV Sociedad Anónima; 06. Consorcio VMA-VMA Seguridad Uno; 07. Grupo Korioto Sociedad Anónima; 08. Seguridad y Vigilancia Sevin Limitada y 09. Inversiones Gabo SYN Sociedad Anónima (Apartado "Resultado de la apertura"). La adjudicación del concurso recayó a favor de la oferta del Consorcio Servicios de Control y Vigilancia JOBEN S.A. y Seguridad Alfa S.A. (Apartado "Acto de adjudicación"). En este punto cabe destacar que las ofertas elegibles fueron sometidas al proceso de evaluación, sobre el cual se obtuvo el siguiente resultado: Posición 1, Calificación 100: Consorcio Servicios de Control y Vigilancia JOBEN S.A. y Seguridad Alfa S.A. Posición 2, Calificación 98,35: Consorcio VMA-VMA Seguridad Uno. Posición 3, Calificación 93,57: Orion Electrónica Uno SV Sociedad Anónima. Posición 4, Calificación 89,48: Seguridad y Vigilancia Sevin Limitada (Apartado "Resultado de la evaluación"). Ahora bien, considerando que la recurrente ha expuesto puntualmente dos temas en su recurso de apelación, el primero sobre la no inclusión del costo de reposición del día de descanso por parte de la Administración en cuanto al rubro de mano de obra y el segundo sobre el análisis deficiente del rubro de insumos y gastos administrativos al no observarse las bandas establecidas en el pliego de condiciones, esta Contraloría General abordará ambos extremos en el presente apartado, considerando que se relacionan con el análisis de precios de las ofertas presentadas. Así las cosas, con ocasión del recurso de apelación interpuesto por la empresa Seguridad y Vigilancia Sevin Limitada, la Administración licitante dejó sin efecto el Estudio de Razonabilidad de Precios, Oficio No. DFC-ACC-00458-2024 de 29 de abril de 2024, realizado por el Área Contabilidad de Costos de la Caja Costarricense de Seguro Social, que forma parte de la motivación del acto final dictado en este caso. Ello por cuanto manifestó que para la realización del mismo se apartó de las condiciones establecidas en el pliego de condiciones, específicamente de lo dispuesto en el punto "11. Estimación del precio", en el tanto no se observaron las bandas o rangos ya definidos para determinar la razonabilidad del precio y por ende realizará un nuevo estudio comparando los precios globales de las ofertas presentadas, en el tanto no procede el análisis pormenorizado del rubro de mano de obra, según la resolución No. R-DCP-SICOP-00646-2024 de la Contraloría General. En cuanto al Análisis de Insumos y Gastos Administrativos, la Administración remitió un nuevo estudio, considerando las reglas establecidas en el pliego de condiciones (cláusula 12.1.3 utilizando promedio y desviación estándar para la determinación de las bandas o rangos tolerancia específicos para los insumos y gastos administrativos respectivamente). Sobre lo anterior, observa esta División que la Administración ha procedido a allanarse parcialmente a la pretensión de la recurrente, la cual indicó que el estudio de razonabilidad del precio realizado presenta insuficiencias, que no permiten realizar un análisis económico de las ofertas presentadas, así como que el análisis de insumos y gastos administrativos se apartó de las reglas del pliego. Si bien la Administración no esbozó argumentos de fondo sobre los señalamientos puntuales del recurso de apelación, sino que indicó que lo planteado por la recurrente carecía de interés actual, al haber dejado sin efecto el estudio de razonabilidad de los precios realizado, de conformidad con el artículo 89 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y 249 de su Reglamento (RLGCP) opera de forma parcial el allanamiento sobre el recurso de apelación, en la medida que refiere la realización de un nuevo estudio que cambiaría precisamente los puntos que están siendo cuestionados por la empresa recurrente, sin que tampoco se esté aceptando la tesis planteada en el recurso. De esa forma, para este órgano contralor carece de interés actual que la Contraloría General resuelva los argumentos de fondo planteados en el recurso de apelación, toda vez que la Administración realizará un nuevo estudio, razón por la cual lo que procede en el caso **es declarar parcialmente con lugar** el recurso de apelación presentado y **anular el acto final** dictado, para que la Administración licitante realice el Estudio de Razonabilidad de Precios, conforme las reglas dispuestas en el pliego de condiciones. **c) Consideraciones adicionales.** En relación con lo planteado por la entidad licitante, estima este órgano contralor que resulta oportuno realizar algunas consideraciones sobre varios de los temas que explicó la CCSS en su respuesta conforme a la lectura que este órgano contralor hace de la Ley General de Contratación Pública y su reglamento, con ocasión del nuevo análisis de razonabilidad que realizará esa entidad. **i) Sobre el marco normativo que rige la razonabilidad del precio.** La determinación de la razonabilidad del precio resulta fundamental en los procedimientos de contratación pública no sólo desde la selección de la oferta más idónea para la atención de la necesidad, sino dimensionando los riesgos de la fase de ejecución contractual y la sana inversión de fondos públicos. Es por ello que, este ejercicio no resulta facultativo para la Administración sino que se convierte en una verdadera obligación y resulta conteste con los principios de eficiencia y eficacia. A su vez, el legislador bajo la nueva LGCP delimitó el tema en los artículos 34 LGCP relativo a la realización del estudio de mercado según lo disponga el reglamento para la obtención de precios de referencia para la razonabilidad de los precios, todo ello sustentado en fuentes confiables y en el banco de precios del artículo 17 LGCP como un insumo más. De esa forma, la labor se definió para una etapa temprana previa a la estimación del contrato bajo el pilar de planificación que debe regir la contratación pública pero en forma equilibrada con el pilar de orientación a resultados, por lo que en el artículo 42 LGCP el propio legislador dejó librada la entrega del presupuesto detallado al adjudicatario previo a la formalización del contrato, simplificando con ello también el análisis de razonabilidad que bajo la normativa legal anterior se hacía con sustento en ese documento. Sobre el estudio de mercado, esta Contraloría General ha señalado que este implica la realización de un proceso sistemático y exhaustivo cuyo objetivo primordial es obtener información actualizada y confiable acerca de las condiciones del mercado en relación a los bienes, obras o servicios que se pretenden adquirir mediante un procedimiento de contratación pública. Con ello, se reafirma la necesidad de que la Administración conozca con claridad los términos y posibilidades del objeto de la contratación para garantizar la atención oportuna de necesidades públicas, por lo que no se trata de un aspecto formal, sino que su finalidad es evaluar precios, disponibilidad, calidad y otros aspectos relevantes de los bienes o servicios en cuestión, con el propósito de respaldar la toma de decisiones informadas por parte de la Administración y asegurar la transparencia, competencia y eficiencia en los procesos de contratación. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 34 de la LGCP, el estudio de mercado -efectuado en la fase de planificación- tiene como propósito obtener precios de referencia de los bienes, obras y servicios a adquirir con la finalidad de establecer un rango de tolerancia para determinar si un precio resulta ser ruinoso o excesivo; siendo que para la elaboración de este estudio de mercado deberá seguirse la metodología prevista en el artículo 44 RLGCP, de forma tal que se determine el precio de referencia de la Administración y se establezca el rango de tolerancia máximo y mínimo que finalmente será aplicado -durante la fase de análisis de ofertas- para determinar la razonabilidad de los precios cotizados en un concurso. Resulta claro entonces, que deben de establecerse en el pliego de condiciones el precio de referencia establecido por la Administración y las bandas o rangos de tolerancia que utilizará la Administración durante la fase de análisis de ofertas, para concluir sobre la razonabilidad del precio ofertado por cada oferente. siendo entonces que para cada oferta que se analice, el estudio de razonabilidad debe concluir si el precio cotizado es o no aceptable, y si el precio cotizado se encuentra fuera del rango de tolerancia establecido corresponde realizar la indagatoria prevista por el artículo 106 del RLGCP (resoluciones Nos. R-DCP-SICOP-00646-2024, reiterada en la resolución R-DCP-SICOP-00823-2024). **ii) Sobre la razonabilidad de los precios ofertados en el presente concurso. ii.1)** En el presente caso indicó la Administración que realizará un nuevo Estudio de Razonabilidad de Precios, conforme lo establecido en el pliego de condiciones, específicamente en el apartado "11. Estimación del precio", el cual señala: *"Se establece para la partida: Servicios Profesionales en Seguridad del Área de Salud Santa Bárbara de Heredia, que los rangos de tolerancia identificados para la contratación según datos históricos ascienden a un $\pm 2.42\%$ (Rango Inferior - 2.42%, Rango Superior + 2.42%, aplicable al precio promedio ponderado que se obtenga de las ofertas elegibles para una posible contratación)"* (Apartado "Ingreso al pliego de condiciones", sección "F.Documento del Pliego de Condiciones", documento adjunto No. 5 Pliego de condiciones). Al respecto, cabe mencionar que se observa en la cláusula citada, que puntualmente hace referencia a la "Estimación del precio" y no a la razonabilidad del precio. Por otro

lado, la cláusula establece los rangos de tolerancia: Rango inferior -2.42% y Rango superior +2.42%, identificados según datos históricos, que se aplicarán al precio ponderado de las ofertas elegibles. Sobre lo anterior, se observa en el expediente de la contratación que la Administración realizó un Estudio de Mercado, mediante el cual determinó la estimación del costo de la contratación, a saber: Estimación monto mensual \$19.314.899,67 y Estimación monto anual \$231.778.796,08, utilizando datos de cotizaciones de tres oferentes. (Apartado "Solicitud de la contratación", sección "5. Archivo adjunto", documento denominado "Estudio de Mercado Seguridad.pdf). No obstante lo anterior, esta Contraloría General no observa que dicho estudio de mercado señale expresamente el rango de tolerancia establecido en el punto 11 del pliego de condiciones (+/-2.42), de forma tal que no se observa motivación alguna de dicho parámetro que determinará la aceptabilidad de las ofertas, aspecto que deberá ser ampliado por la Administración a efectos de justificar su utilización, como lo exige la normativa. **ii.2)** No obstante lo anterior, esta Contraloría General observa que también el pliego de condiciones establece puntualmente una metodología para realizar el Estudio de razonabilidad de las ofertas, lo cual deriva de la cláusula 12.1 Procedimiento para la evaluación de factor precio (Razonabilidad de las ofertas), el cual establece lo siguiente: *"Para tales efectos el precio será analizado considerando las fuentes de datos que contribuyen en el análisis, tales como el Catálogo de banco de precios del Sistema Digital Unificado, compras previas de la misma unidad, así como Estudios de Mercado previos, Ofertas presentadas en el concurso y cualquier otro material u otros medios complementarios que permitan una mejor comprensión del servicio y que favorezcan en la construcción de bandas. / El estudio de Razonabilidad de Precios comprenderá tres etapas de desarrollo y serán tomadas en consideración todas las ofertas que participan en el concurso, aplicando los siguientes pasos establecidos en el pliego de condiciones: 1. Estimación de bandas con el uso de las fuentes de referencia para el análisis de los precios totales. / 2. Verificación del cumplimiento de la Legislación Laboral vigente en el momento de apertura para el renglón de mano de obra. / 3. Análisis de los rubros de Insumos y Gastos Administrativos mediante la definición de bandas de tolerancia. / 12.1.1 Estimación de bandas sobre el monto total cotizado / La metodología para estimar las bandas y márgenes de tolerancias en el análisis de los de los precios totales cotizados será la siguiente: a) La estimación de las bandas será calculada según la "Guía para la elaboración de estudios de razonabilidad de precio en las compras que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social". / b) Se toma los montos totales cotizados obteniendo la media (promedio) mediante la siguiente formula: (...) / c) A continuación, se obtiene la desviación estándar de los datos, utilizando la siguiente formula: (...) / d) El resultado de la desviación se suma a la media para obtener el rango superior y se resta para el rango inferior. / e) El margen de tolerancia estará definido por la banda inferior y superior que establezca la desviación, esta variará, según los valores que considere por cada compra. / 12.1.2 Verificación del cumplimiento de legislación laboral / En esta etapa se debe considerar que la mayor proporción del costo de las contrataciones de servicios continuos es el renglón de mano de obra, por lo que resulta naturalmente lógico, que dentro del análisis de la razonabilidad de precios se ejerza una revisión minuciosa del concepto de la mano de obra, verificando el cumplimiento de este renglón desde la oferta , en aspectos tales como, salarios mínimos de Ley, aportes a la Seguridad Social, recaudaciones a otras Instituciones, Ley de Protección al Trabajador, Póliza de Riesgo del Trabajo y otras reservas, siendo que, su cumplimiento ostenta un rango de jerarquía de Ley. / La verificación de este cumplimiento en caso de una presunción de ruinosidad o excesividad, en aplicación del artículo N°106 del RLGC, se realizará, mediante indagatoria de los rubros que componen la mano de obra. / 12.1.3 Análisis de insumo y gastos administrativos / Esta etapa comprende la revisión por parte de las Áreas técnicas locales del componente de Insumos y Gastos Administrativos, presentados por cada oferente en su propuesta económica y definido de previo en el pliego de condiciones./ f) Para esta revisión se procederá con la definición de bandas según la "guía para la elaboración de estudios de razonabilidad de precio en las compras que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social". / Cabe señalar que las Áreas técnicas en habilitación del artículo No. 106 del RLGC, indagarán mediante solicitud de información aquellas ofertas bajo presunción de ruinosidad o excesividad." (lo subrayado no es del original) (Apartado "Ingreso al pliego de condiciones", sección "F.Documento del Pliego de Condiciones", documento adjunto No. 5 Pliego de condiciones). En vista de lo citado, esta Contraloría General observa que el pliego de condiciones establece dos formas o metodologías para la determinación de la razonabilidad sustentada en los precios ofrecidos, sobre lo cual se realizará algunas consideraciones respecto esa posibilidad conforme la normativa vigente, sin perjuicio de la consideración de fórmulas técnicas según se expone en los puntos siguientes. **ii.3) La normativa no contempla la posibilidad de considerar las ofertas recibidas en el concurso para efectos de razonabilidad.** Independientemente de la contradicción entre las metodologías referidas en los puntos ii.1) y ii.2) anteriores, conviene referir que en el caso del rango de tolerancia analizado (+/-2.42%) será aplicado al promedio de las ofertas elegibles presentadas al concurso para así determinar el valor máximo y mínimo de tolerancia, lo que implica que la definición final del rango de tolerancia a utilizar se realizará en forma posterior a la apertura de las ofertas, mientras que en el caso del punto ii.2 se aplicará sobre las ofertas recibidas situación que lleva a la misma conclusión respecto del momento en que se calcula el rango de tolerancia. En ambos casos se parte de la consideración de los precios de oferta para efectos de razonabilidad, lo cual más allá de que pueda tener un sentido técnico y pueda reflejar precios más reales para la valoración de razonabilidad, no pareciera resultar consistente con la normativa vigente. Al respecto, estima este órgano contralor que de la lectura del artículo 34 de la LGCP que indica que los precios de referencia para determinar los precios excesivos o ruinosos deben establecerse de previo a la estimación de la contratación y el artículo 44 del RLGC que dispone que el rango de tolerancia debe quedar definido en el pliego de condiciones, se desprende que el desarrollo del análisis de razonabilidad se basa en los insumos que tenga la Administración al momento de realizar las lecturas de mercado, por lo que sin perjuicio de que la normativa a futuro puede considerar en la razonabilidad del precio las ofertas recibidas en el concurso, no es una posibilidad prevista con la reforma integral y no podría ser considerada por la Administración en el nuevo estudio que realizará. En ese sentido, la mayor profundidad y análisis en la etapa regulada bajo el artículo 34 LGCP resulta fundamental para que el precio de referencia refleje la realidad del mercado y las necesidades de la Administración, en dónde -se insiste- el banco de precios es un insumo más y no la única posibilidad según la realidad y necesidades de la Administración, pero no incluye los precios de las ofertas recibidas en el concurso, todo lo cual podría ser variado a futuro bajo los ejercicios de mejora regulatoria y lecturas técnicas que realicen las instancias competentes. **ii.4) Sobre la utilización de la "Guía para la elaboración de estudios de razonabilidad de precio en las compras que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social".** **ii.4.a)** En el caso, no pierde de vista este órgano contralor que el pliego cartelario también establece propiamente otra metodología para determinar la razonabilidad del precio considerando las ofertas presentadas a partir de tres pasos o etapas -punto "12.1 Procedimiento para la evaluación de factor precio (Razonabilidad de las ofertas)"-, primero estableciendo la banda a partir de las fuentes de referencia y conforme la "Guía para la elaboración de estudios de razonabilidad de precio en las compras que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social", ello implica que una vez presentadas las ofertas al concurso se calculará el promedio y la desviación estándar de los montos cotizados, a partir de lo cual se definirá el monto máximo y mínimo del rango de tolerancia, es decir, que en esta otra metodología también se construirá la banda o rango de tolerancia posterior a la presentación de las ofertas en el concurso, con las ofertas presentadas. Segundo, la Administración verificará la legislación laboral como parte de la razonabilidad de precios. Tercero, la Administración analizará el rubro de insumos y gastos administrativos, con base en el establecimiento de bandas, conforme la "Guía para la elaboración de estudios de razonabilidad de precio en las compras que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social", todo ello como parte del Estudio de razonabilidad de precios. Considerando lo expuesto, deberá la Administración definir cuál de las metodologías que provee el pliego cartelario para la elaboración del Estudio de Razonabilidad del Precio, aplicará en el caso. Seguidamente, en caso de que la Administración realice el Estudio de Razonabilidad del Precio, conforme las reglas de la cláusula "12.1 Procedimiento para la evaluación de factor precio (Razonabilidad de las ofertas)", conviene realizar las siguientes observaciones: **i)** Señala el punto "12.1 Procedimiento para la evaluación de factor precio (Razonabilidad de las ofertas)", del pliego de condiciones, que el Estudio de Razonabilidad de Precios considerará todas las ofertas que participan en el concurso. Sobre este aspecto, esta Contraloría General no observa justificación por parte de la Administración para analizar el precio de todas las ofertas presentadas en el concurso, siendo que como se indicó líneas atrás esta no es una posibilidad prevista en los artículos 34 de la LGCP y 44 del RLGC. **ii.4.b)** Ahora bien, en este mismo apartado encuentra este órgano contralor que se establece en el*

punto "12.1.1 Estimación de las bandas sobre monto total cotizado", la metodología para estimar las bandas y márgenes de tolerancia en el análisis de los precios totales cotizados, que serán calculados según la "Guía para la elaboración de estudios de razonabilidad de precio en las compras que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social". En este punto vale destacar que en el trámite del presente recurso de apelación, dicha guía fue solicitada por esta Contraloría General a la Administración, pues no constaba en el expediente de la contratación y fue puesta en conocimiento de las partes del proceso recursivo. Al respecto, conviene destacar que dicho documento indica expresamente: "3. Alcance / La aplicación de la guía para el análisis de razonabilidad de precio es de carácter obligatorio en la CCSS, para todos los procedimientos de compra que se tramiten para abastecer los bienes y servicios requeridos en su gestión. / Este documento no debe ser aplicado en el análisis de concursos de servicios continuos, en cuyos pliegos de condiciones se establezca perfiles, horarios y cantidad de personal, tales como servicios de vigilancia, servicios de limpieza, registros médicos, despacho de recetas, mensajería y mantenimientos según cada caso particular y otros que cumplan estas tres condiciones. Para estos casos el estudio será realizado directamente en el Área Contabilidad de Costos, unidad adscrita a la Dirección Financiero Contable de la Gerencia Financiera." (Apartado "Detalle de expediente de recursos", sección "4.Listado de autos", No. 8052024000001452 de las 14:03 horas del 5 de agosto de 2024, documento de respuesta No. 8062024000002663 del 5 de agosto de 2024, documento adjunto No. 1. lo subrayado no es del original). Como se puede apreciar la Guía mencionada no aplica para el tipo de contratación que se promueve en este caso. Sin embargo, esta Contraloría General considera que la forma de cálculo que se desprende de la Guía y que se incorpora al pliego de condiciones -fórmulas para el cálculo de promedio y desviación estándar-, puede utilizarse como un ejercicio matemático válido para la estimación de los rangos o bandas que se aplicarán para determinar la razonabilidad del precio. En este sentido, se torna válido que la Administración utilice de forma referencial las mencionadas fórmulas de esta herramienta de cálculo. Además, vale destacar que la discusión sobre el alcance y aplicabilidad de dicha herramienta, se circunscribe a otra etapa del procedimiento, sea a la publicación del pliego de condiciones, donde es posible su revisión mediante la interposición del recurso de objeción, sobre lo cual tampoco se alegó que técnicamente la fórmula matemática tenga algún inconveniente técnico o no resulta viable. De acuerdo con lo expuesto, se deberá proceder a realizar el respectivo análisis en los términos expuestos a todas las ofertas que resulten admisibles en el concurso, todo conforme consideraciones de eficiencia, oportunidad y celeridad propias de la contratación pública, pues poco sentido tendría que se haga un cuidadoso análisis de razonabilidad a ofertas que se ha determinado que por aspectos jurídicos o técnicos resultan inelegibles. **ii) Sobre el punto "12.2 Verificación del cumplimiento laboral"**. Como bien lo señala la Administración, el nuevo estudio de razonabilidad que debe realizarse, deberá observar lo regulado en el artículo 44 del RLGCP, el cual permite operativizar la obligación de la Administración de realizar el estudio de mercado para establecer el precio de referencia de la contratación y la banda o rango de tolerancia que deriva del mencionado estudio de mercado, para posteriormente analizar la razonabilidad de los precios ofertados en el concurso, echando mano de lo establecido los artículos 41 de la LGCP, 101 y 106 del RLGCP, sobre la posibilidad de indagar sobre el precio cotizado de aquellos oferentes que se encuentren fuera de las bandas establecidas (ver resolución R-DCP-SICOP-00646-2024 de las 13:17 horas del 8 de mayo de 2024). Valga destacar que en la mencionada resolución, esta Contraloría General hizo hincapié en que el análisis de razonabilidad de precio comprende la comparación del precio total ofertado con el monto máximo y mínimo del rango de tolerancia, para determinar si se encuentra dentro de los rangos de tolerancia, pudiendo la Administración realizar la indagatoria dispuesta en el numeral 106 del RLGCP, pero sin que resulte factible para la Administración indagar o concluir la razonabilidad del precio en un único componente del precio, sino por precio global, ya que de previo no puede contar con información detallada de los rubros que componen el precio (presupuesto detallado), así se indicó en la resolución R-DCP-SICOP-00646-2024: "*Para cada oferta analizada, el estudio de razonabilidad debe concluir si el precio cotizado es aceptable o inaceptable, y excepcionalmente si el precio cotizado se encuentra en un escenario de duda sobre la razonabilidad, de encontrarse en esta última condición debe calificarse en los términos previstos en el artículo 106 del RLGCP, es decir, precio ruinoso o no remunerativo, precio excesivo o si se está en el escenario excepcional de duda sobre la razonabilidad del precio que se podría solventar aportando la línea de crédito o garantía prevista en el artículo 101 del RLGCP. Este estudio debe contener las valoraciones realizadas por la Administración que sustentan sus conclusiones y debe ser incorporado al expediente de la contratación. Cabe resaltar, que al efectuar la solicitud sobre los aspectos de precio ruinoso o no remunerativo o precio excesivo la contratante no podrá requerir a ningún oferente la presentación total o parcial del presupuesto detallado o información, que si bien no tiene dicha calificación, si pretende revelar con sumo detalle los elementos del precio ofertado, toda vez que en el marco normativo vigente dicha obligación recae solamente en el adjudicatario, quien deberá aportarlo durante los ocho días hábiles posteriores a la firmeza de la adjudicación y antes de la suscripción del contrato al amparo de los numerales 42 de la LGCP y 103 del RLGCP. Debe hacerse un especial hincapié en el hecho de que la información para realizar los análisis de razonabilidad cambió con la nueva legislación, de forma que al efectuar la solicitud sobre los aspectos de precio ruinoso o no remunerativo o precio excesivo la contratante está imposibilitada para requerir a los oferentes la presentación total o parcial del presupuesto detallado y de información que bajo otras nomenclaturas requiera precisamente esos datos. El no contar con esa información detallada sobre los rubros que integran el precio conlleva que el análisis de razonabilidad debe efectuarse en relación con el precio total ofertado -entendido como precio global- y no para cada uno de sus componentes sean costos directos e indirectos así como imprevistos y utilidad. Por lo que el análisis de razonabilidad de conformidad con la LGCP comprende la comparación del precio total ofertado con el monto máximo y mínimo del rango de tolerancia, de manera que el precio total que se encuentre dentro de ese rango se considerará aceptable y la indagatoria prevista en el artículo 106 del RLGCP en los términos expuestos líneas atrás se realizará únicamente a las ofertas cuyo precio se ubique fuera del rango de tolerancia.(...)" Lo señalado en la resolución R-DCP-SICOP-00646-2024, aplica al caso concreto, pues el análisis de razonabilidad se circunscribe a la comparación del precio global ofertado, con el rango o banda de tolerancia aplicable al concurso y no por rubros independientes que componen el precio. Lo anterior, es de necesaria referencia para la Administración, ya que de este punto del pliego de condiciones se desprende que "*dentro del análisis de la razonabilidad de precios se ejerza una revisión minuciosa del concepto de la mano de obra*". Así las cosas, no desconoce esta Contraloría General la prerrogativa administrativa de verificar que las ofertas presentadas en el concurso respeten la legislación vigente, pues resulta una obligación de la Administración el respeto del ordenamiento jurídico, como podría ser precisamente el caso de la legislación laboral pero también cualquier otra normativa que forme parte del ordenamiento jurídico y resulte aplicable al objeto contractual. Ahora bien, aunque dicha verificación es responsabilidad de la Administración, no puede dejar sin efecto la decisión del legislador de que el presupuesto detallado se requiera al adjudicatario; por lo que esa verificación no puede convertirse en una vía indirecta para que se pida un nivel de detalle que en la sustancia cuente con la información de un presupuesto detallado. De esa forma, esa verificación no puede ser a través del análisis pormenorizado de un rubro que compone el precio, razón por la cual la Administración deberá verificar los mecanismos a través de los cuales determinará el cumplimiento de normativa laboral y el documento en que plasmarán dichos resultados, pues este aspecto no resulta ser parte del análisis de la razonabilidad del precio ofertado, tal como se indicó en la resolución No. R-DCP-SICOP-00646-2024: "*(...)al ser necesario que se retrotraiga el proceso licitatorio al momento de estudio de razonabilidad de precios de las ofertas, con la finalidad de que se realice la indagatoria debida tanto a la oferta de la apelante como a la de la adjudicataria de conformidad con el numeral 106 referido y se haga considerando que tanto la plica apelante como la adjudicataria están fuera del rango de tolerancia (menor ambas empresas según hecho probado 1). La indagatoria es a efectos de que las participantes puedan justificar su precio total por estar fuera de la banda y de conformidad con lo que arroje la indagatoria realizada conforme todo lo expuesto anteriormente, determine la contratante si a pesar de continuar fuera del rango, el precio ofertado es aceptable. Efectuado esto podrá verificar aspectos de legalidad relacionados con el cumplimiento de la normativa laboral -salarios mínimos, cargas sociales, etc-, en cuyo caso de llegarse a estar en presencia de una oferta inelegible de frente al ordenamiento jurídico así lo podrá dictaminar, por lo que la exclusión de una plica devendría por un aspecto de legalidad mas no de razonabilidad de precio.(...)" De esa forma, entiende este órgano contralor que en el caso de este tipo de verificaciones se impone la necesidad de que la Administración defina esos mecanismos de una forma que no impida el efecto útil del artículo 42**

LGCP. iv) **Sobre el punto "12.1.3 Análisis de insumos y gastos administrativos"**. En este apartado observa esta Contraloría General, que dentro de las condiciones del pliego de condiciones para analizar la razonabilidad del precio ofertado, se incluye la revisión de los rubros de insumos y gastos administrativos propuestos por cada oferente, a partir de las bandas que se establezcan de conformidad con la fórmula dispuesta en la "Guía para la elaboración de estudios de razonabilidad de precio en las compras que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social". Así las cosas, conviene reiterar lo señalado en el apartado anterior, en el sentido de que el análisis de razonabilidad se circunscribe a la comparación del precio global ofertado con los rangos o bandas aplicables al concurso y no por rubros independientes que componen el precio, en tanto la Administración está imposibilitada de requerir el presupuesto detallado (obligación que corresponde únicamente al adjudicatario), conforme lo indica el artículo 42 LGCP. Al respecto, la Contraloría General ha considerado en la resolución R-DCP-SICOP-00646-2024 de las 13:17 horas del 8 de mayo de 2024: *"Debe hacerse un especial hincapié en el hecho de que la información para realizar los análisis de razonabilidad cambió con la nueva legislación, de forma que al efectuar la solicitud sobre los aspectos de precio ruinoso o no remunerativo o precio excesivo la contratante está imposibilitada para requerir a los oferentes la presentación total o parcial del presupuesto detallado y de información que bajo otras nomenclaturas requiera precisamente esos datos. El no contar con esa información detallada sobre los rubros que integran el precio conlleva que el análisis de razonabilidad debe efectuarse en relación con el precio total ofertado -entendido como precio global- y no para cada uno de sus componentes sean costos directos e indirectos así como imprevistos y utilidad. Por lo que el análisis de razonabilidad de conformidad con la LGCP comprende la comparación del precio total ofertado con el monto máximo y mínimo del rango de tolerancia, de manera que el precio total que se encuentre dentro de ese rango se considerará aceptable y la indagatoria prevista en el artículo 106 del RLGCP en los términos expuestos líneas atrás se realizará únicamente a las ofertas cuyo precio se ubique fuera del rango de tolerancia. (...)"* (lo subrayado no es del original). Considerando lo anterior, no resulta posible para la Administración como parte del análisis de razonabilidad de las ofertas, la revisión minuciosa de los rubros de insumos y gastos administrativos ofertados en el concurso como se expone en el modelo de la Administración. Lo anterior, por cuanto bajo una lectura de simplificación y oportunidad, el legislador pretendió dejar ese análisis a un momento posterior al acto de adjudicación en firme, en tanto la razonabilidad del precio ha de determinarse mediante la comparación de los montos globales ofertados, con respecto a los rangos o parámetro establecidos en el pliego de condiciones. Esta variación legal de la información que debe considerarse no resulta disponible para la Administración, por lo que de aceptarse el detalle de rubros independientes que componen el precio se estaría requiriendo indirectamente un presupuesto detallado o un nivel de profundidad que precisamente fue lo que el legislador pretendió dejar para el análisis de la oferta adjudicada. De conformidad con lo expuesto, deberá la Administración tomar las previsiones necesarias para efectuar el nuevo estudio de razonabilidad del precio, en los términos previstos en el marco normativo y considerando la oferta de la recurrente, la oferta del Consorcio adjudicatario y las ofertas que resultaron elegibles en el concurso. De conformidad con el principio de economía procesal, se omite pronunciamiento sobre otros aspectos alegados en el caso, por carecer de interés para los efectos de lo que fue dispuesto en la presente resolución. **NOTIFÍQUESE.**

5. Aprobaciones

Encargado	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	02/09/2024 14:14	Vigencia certificado	16/11/2023 15:59 - 15/11/2027 15:59
DN Certificado	CN=ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ALFREDO, SURNAME=AGUILAR ARGUEDAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1249-0197		
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	ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	02/09/2024 15:31	Vigencia certificado	21/05/2024 15:18 - 20/05/2028 15:18
DN Certificado	CN=ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ELARD GONZALO, SURNAME=ORTEGA PEREZ, SERIALNUMBER=CPF-01-0931-0970		
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	FERNANDO MADRIGAL MORERA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	02/09/2024 15:33	Vigencia certificado	17/05/2024 15:22 - 16/05/2028 15:22
DN Certificado	CN=FERNANDO MADRIGAL MORERA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=FERNANDO, SURNAME=MADRIGAL MORERA, SERIALNUMBER=CPF-02-0652-0911		
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	05/09/2024 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01342-2024	Fecha notificación	02/09/2024 15:38