


**Emitir resolución de recursos**
**1. Generar resolución de recursos**

<b>Encargado</b>	KAREN SUSANA ZAMORA GALLO		
<b>Fecha/hora gestión</b>	21/10/2024 10:05	<b>Fecha/hora resolución</b>	21/10/2024 10:29
<b>* Procesos asociados</b>	Recursos	<b>Número documento</b>	8072024000001742
<b>* Tipo de resolución</b>	Fondo		
<b>Número de procedimiento</b>	2024LY-000030-0007100001	<b>Nombre Institución</b>	MINISTERIO DE SEGURIDAD PUBLICA
<b>Descripción del procedimiento</b>	Servicio de limpieza - Institucional		

**2. Listado de recursos**

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002024000001611	27/09/2024 21:49	ALEXEI CANESSA SANCHEZ	MULTISERVICIOS ASIRA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica
8002024000001609	27/09/2024 16:22	RAFAEL VARGAS CARVAJAL	VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA	Con lugar (Ley 9986)	No aplica

**3. \*Validaciones de control**

<input checked="" type="checkbox"/> Tipo de procedimiento
<input checked="" type="checkbox"/> En tiempo
<input checked="" type="checkbox"/> Prórroga de apertura de ofertas
<input checked="" type="checkbox"/> Legitimación
<input checked="" type="checkbox"/> Quién firma el recurso
<input checked="" type="checkbox"/> Firma digital
<input checked="" type="checkbox"/> Pliego de Condiciones Objetado
<input checked="" type="checkbox"/> Temas previstos

**4. \*Resultando**

I. Mediante auto n.° 8052024000001882 de las 15:25 horas del 30 de septiembre de dos mil veinticuatro, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante.

II. 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 8002024000001611 - MULTISERVICIOS ASIRA SOCIEDAD ANONIMA****Multas y Cláusula penal - Argumento de las partes**

Los argumentos de las partes pueden ser consultados en el expediente digital.

**Multas y Cláusula penal - Argumentación de la CGR**

Parcialmente con lugar (Ley 9986)

**I. RESPECTO A LA CLÁUSULA “5.2.4.11 CLÁUSULA PENAL Y MULTAS” DEL PLIEGO DE CONDICIONES - RECURSOS DE OBJECCIÓN INTERPUESTOS POR ASIRA, S.A. Y VMA, S.A.** En primer lugar, esta División hace la observación que de conformidad con la presentación de los recursos de objeción -ambos- en fecha 27 de septiembre del año en curso, la versión del pliego de condiciones impugnado fue la secuencia 01 de fecha 17/09/2024; sin embargo, posteriormente se ha modificado por parte de la Administración el pliego de condiciones en una oportunidad siendo que la versión actual -secuencia 00- de conformidad con la consulta en el SICOP es de fecha más reciente, 15 de octubre del año en curso; por ello, para todos los efectos esta resolución se emite resolviendo las cláusulas impugnadas según la versión del cartel que ha sido sometido a nuestro conocimiento cuando se presentaron los recursos correspondientes y sobre los cuales la propia Administración se pronunció. En segundo lugar, en virtud de que se observan temas coincidentes en ambos recursos de objeción y a fin de evitar reiteraciones innecesarias de la cláusula cuestionada, se abordarán las argumentaciones de ambos recursos para estos temas de forma conjunta. Aclarados estos aspectos, se constata que las empresas Multiservicios Asira S.A. y VMA S.A. objetan la cláusula n.º 5.2.4.11 del pliego de condiciones que refiere a la cláusula penal y multas; en este sentido, manifiestan en resumen que la desconformidad se basa en primer lugar en el procedimiento para el pago de la factura, dado que el recibo conforme que emite la Administración de cada programa para el trámite y pago de la factura, la emite por línea siendo que está compuesta por todas las instalaciones del Ministerio de Seguridad Pública ubicadas en una determinada región, esto trae un problema logístico a nivel de facturación; consideran que ello genera inseguridad jurídica y está en detrimento de los intereses económicos de una empresa, que puede inclusive afectar su liquidez, y más allá de ello, el pago de los salarios de los trabajadores, lo cual puede violentar derechos esenciales. Al darse esta situación se tiene que, la facturación como las autorizaciones se gestionan de manera independiente por cada sede o programa presupuestario, lo que implica que las multas y sanciones aplicables se deberán de calcular de conformidad con base en la responsabilidad que corresponda a cada programa presupuestario específico, y no sobre el monto total del contrato como se interpreta en dicho pliego de condiciones. En segundo lugar, afirman que cuando la Administración pretenda aplicar la multa, quedarían en un estado de incerteza jurídica, pues bien podría calcularse sobre el monto la factura en trámite, lo cual resultaría totalmente desproporcionado si se considera que el resto de las obligaciones sí se han ejecutado en su totalidad, en el caso del puesto, el pliego no ha definido qué se entiende por puesto, ya que el requerimiento será por metros cuadrados no por persona y en cuanto a sede consideran que también sería desproporcionado porque si por ejemplo para el programa 092 academia sede central, la cual mide 3000 metros en promedio se requiere de 6 misceláneos para poder atender ese metraje, pero el incumplimiento puede estar referido únicamente a un misceláneo como por ejemplo lo que indica el punto 5.2.4.11 inciso 3. De ahí, que consideran que habría que individualizar los incumplimientos por área y por persona asignada a esa área para que la multa resulte ser proporcional y sobre el costo del área específica que atiende dicha persona, de forma que resulte proporcional a la parte incumplida. Por ello, manifiestan que las multas deben responder a un análisis de monto, plazo, riesgo, repercusiones de un eventual incumplimiento para el servicio que se brinde o para el interés público y tomarse en consideración la posibilidad de incumplimientos parciales o por líneas como ya se indicó, ya que cada programa presupuestario está solicitando la factura de forma independiente como lo establece la cláusula 1.2.6.2 y como ya se dijo dentro de cada programa hay edificaciones independientes y dentro de dichas edificaciones áreas independientes, así como el servicio de supervisión, el cual se debe prestar a las distintas áreas. Finalmente, sostienen que no hay análisis, ni estudio de la procedencia de estas multas. **Criterio de la División:** Sobre este extremo, el pliego de condiciones de la contratación que nos ocupa dispone en lo conducente para la cláusula bajo cuestión: “(...) **5.2.4.11 Cláusula penal y multas/ 1) La cláusula penal procede por ejecución tardía o prematura de la entrega de los bienes y/o servicios objeto de esta licitación, se le rebajará del pago respectivo por concepto de cláusula penal, la suma correspondiente al 1,8% (uno como ocho por ciento) del valor de la factura en trámite, del puesto o sede donde se cometió la falta en el servicio entregado, por cada día hábil de atraso o entrega prematura del servicio (con respecto al plazo ofrecido), hasta un máximo del 25% (veinticinco por ciento) del importe de dicha factura./ 2) En caso que el bien y/o servicio no sea recibido a satisfacción por parte de la Administración o el contratista entregue bienes y/o servicios que no cumplan con lo requerido en el pliego de condiciones, y no proceda a realizar las correcciones que le indique la Administración en el máximo de la mitad del plazo de entrega ofertado, se procederá a cobrar una multa equivalente al 1,8% (uno como ocho por ciento) sobre el monto la factura en trámite, del puesto o sede donde se cometió la falta en el servicio entregado, por cada día de atraso en la corrección de lo indicado, hasta un máximo del 25% (veinticinco por ciento) del monto de dicha factura./ 3) Para esta contratación se establecen, además, las siguientes causales de multa: (...)” (La negrita es del original) (Ver en el SICOP el expediente digital, apartado “[2. Información de Cartel]”, 2024LY-000030-0007100001 [Secuencia 01] de fecha 17/09/2024, sección “[F. Documento del Pliego de condiciones]”, archivo adjunto n.º 3 en formato pdf denominado “Pliego de condiciones Servicios de limpieza institucional”). En este orden de ideas, debe tomar en consideración la Administración que el órgano contralor ha referido respecto al tema y en lo conducente lo siguiente a manera de referencia: “(...) **Criterio de la División:** En virtud de lo expuesto es criterio señalar, que estando en un escenario donde el cartel está compuesto por diferentes posiciones, -un total de 24, según el artículo 9 del cartel- la redacción sobre el tema de multas y clausulas (sic) penal se debe revisar en este caso, ello porque de esa cláusula puede inferirse que una falta en un puesto, puede implicar la aplicación de la multa sobre la totalidad de la contratación, en otras palabras, podría estarse sancionando a la empresa por el incumplimiento de un puesto, pero económicamente hasta por puestos que no han tenido inconveniente alguno. Sobre este tema ha dicho este Despacho que “(...) las multas se deben calcular sobre la base de cada contrato en forma independiente y no en forma conjunta, toda vez que se trata de servicios brindados en instalaciones distintas, prueba de ello es que la Administración ha decidido efectuar el proceso en líneas separadas, de forma tal, siendo que la Administración no se pronuncia sobre este aspecto, deberá entonces precisarse el cartel en punto a este tema, para una mayor comprensión de sus alcances, lo cual resulta apegado a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, pues no tendría sentido sumar en el cobro de multas, el costo mensual del servicio brindado en un edificio sobre el cual no ha existido incumplimiento alguno”. (Resolución R-DCA-296-2016). Es así que para el caso que se analiza, deberá la Administración adecuar la redacción propuesta para que el monto o porcentaje correspondiente a multas y clausula (sic) penal se compute de forma independiente para cada una de las posiciones, ya que no tendría sentido sumar en el cobro de las multas el costo del servicio brindado en una posición o línea sobre la cual no ha existido incumplimiento alguno (...) Por otro lado, de manera oficiosa y orientadora para la Administración, también resulta de interés destacar que de frente al artículo 47 del Reglamento a la Ley de Contratación, cuando el objeto esté compuesto por líneas, Ítems o puestos, o bien cuando el servicio requerido se pueda individualizar, el cobro de multas o sanciones pecuniarias podrá ser sobre el valor de cada línea, ítem o puesto y no sobre la totalidad del contrato -monto adjudicado- o, sobre la facturación mensual, con el objetivo de no afectar una línea o ítem donde no se haya presentado incumplimiento alguno, tal como se ha indicado: “Siendo que la Administración ha definido aplicar sanciones (multas) calculándolas respecto al monto total de la facturación mensual (folio 97 del expediente de objeción) y no de las áreas del hospital a ser atendidas por el contratista, debe entrarse a valorar la aplicación de las sanciones de frente a la normativa que regula las multas y cláusulas penales en esta materia. En ese sentido, el artículo 47 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa dispone que “En caso de que el objeto esté compuesto por líneas distintas, el monto máximo para el cobro de multas, se considerará sobre el mayor valor de cada una y no sobre la totalidad del contrato, siempre que el incumplimiento de una línea no afecte el resto de las obligaciones.”, de donde se puede derivar que el reglamentista limitó el monto máximo para el cobro de multas en atención a las líneas precisamente porque no podría calcularse la sanción sobre otras prestaciones del mismo contrato que no han sido incumplidas y no afecte el resto de las obligaciones.” (...)” (La negrita es del original, consultar resolución n.º R-DCP-SICOP-00047-2024 del 16 de enero de 2024). Por otra parte, tenemos que la Administración al atender la audiencia especial brindada por este órgano contralor mediante documento n.º**


806202400003669 manifestó en lo conducente a este reclamo lo siguiente: "(...) Para el establecimiento de la cláusula penal y multas se realizó en atención a lo establecido en la resolución R-DCA-SICOP-01027-2023, en el cual la sanción va a recaer sobre el monto de la factura correspondiente a la sede o el puesto donde se cometió la falta. Por ejemplo, si la región 1, está compuesta por varias sedes de diferentes programas presupuestarios, solo se aplicará la multa a la sede y al programa donde se cometió la falta y no se verán afectados los demás programas presupuestarios ni las demás sedes. (...) Con base en lo reseñado, esta Dirección estima que, en lo concerniente a la fijación de las sanciones pecuniarias estipuladas en el pliego, éstas se deben aplicar respecto del puesto o área particular en la que se corrobore la falta contractual. (...) Esta Dirección ha realizado una segunda lectura de la cláusula objetada, y aunque se estima que el punto en cuestión pudo haberse dilucidado mediante una solicitud de aclaración y no por esta vía, se colige que la redacción de dicha cláusula, en los términos actuales, reviste una comprensible falta de claridad respecto de la forma en que se aplicarían las sanciones, motivo por el cual se girarán las instrucciones pertinentes para que el texto sea enmendado de forma tal que refleje, de manera indubitable la observancia de la normativa, la línea resolutive del órgano contralor, y las observaciones del área técnica. (...)" (Ver en el SICOP el expediente digital, apartado "[2. Información de Cartel]", sección "**Recursos de objeción tramitados por la CGR**", "Listado de recursos" enviado, "Detalle de expedientes de recursos", sección "**4.Listado de autos**" consulta, punto "**5. Detalle de respuesta**"). Así las cosas, visto el planteamiento realizado por las empresas objetantes en cuanto a este reclamo, de frente a lo expuesto por la propia Administración se observa el allanamiento parcial a la pretensión de los recurrentes, e indica la misma que "(...) se girarán las instrucciones necesarias para que se modifique la redacción de la cláusula en cuestión para una mayor comprensión y claridad (...)". En razón de lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 249 del RLGCP, al no observarse que con el allanamiento parcial se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico, procede declarar **parcialmente con lugar** este motivo de los recursos de objeción. Para ello se presume que la Administración ponderó cuidadosamente la conveniencia de la modificación que plantea, lo cual corre bajo su entera responsabilidad y deberá brindarle la debida publicidad. **CONSIDERACIÓN DE OFICIO:** Vista la redacción que presenta la cláusula penal y multas en el pliego de condiciones bajo análisis, observa el órgano contralor que específicamente en el punto 3 de la misma, comprende una serie de supuestos o incumplimientos que serán generadores de multas para el contratista; sin embargo, a diferencia de los supuestos 1 y 2 de la misma cláusula, para el inciso 3 y sus subincisos no ha definido la Administración el monto o porcentaje a aplicar para cada una de ellas al contratista, y es menester recordar que el pliego de condiciones de conformidad con el artículo 88 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (en adelante RLGCP) debe constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias; siendo necesario que quede claramente definido los porcentajes o montos a aplicar en un tema tan relevante como resulta ser las multas; todo ello, a fin de evitar inconvenientes en etapa de ejecución contractual. Por lo que se solicita que valore la Administración que la cláusula bajo cuestión se encuentre con una redacción acorde y precisa en el tema observado.

#### Recurso 800202400001611 - MULTISERVICIOS ASIRA SOCIEDAD ANONIMA

##### Sistema de evaluación – Factor de evaluación - Argumento de las partes

Los argumentos de las partes pueden ser consultados en el expediente digital.

##### Sistema de evaluación – Factor de evaluación - Argumentación de la CGR

Parcialmente con lugar (Ley 9986) 

**II. RESPECTO A LA CLÁUSULA 3.2.2.4 CRITERIOS SUSTENTABLES-SOCIALES/ PYMES 5% - RECURSOS DE OBJECCIÓN INTERPUESTOS POR ASIRA, S.A. Y VMA, S.A.** Plantean los recurrentes su disconformidad básicamente en el hecho de que consideran que dicho criterio fue incluido de forma arbitraria en cuanto a la pertinencia del objeto contractual, faltando al deber de fundamentación exigido a todos los actos administrativos. En este sentido indican que en el expediente digital específicamente de la solicitud de contratación punto 5. archivos adjuntos no se visualiza el documento para justificar la inclusión y pertinencia de este tipo de criterio y que la inclusión de este tipo de criterios debe primero tener como requisito previo, la realización de los estudios y justificaciones para su procedencia, así mismo respetar reglas básicas, que son: vinculación al objeto contractual, realización de análisis o lecturas de mercado y verificación. Adicionalmente, refieren que la sola omisión del proceso de investigación de mercado implica la desaplicación de este criterio, como lo ha señalado el órgano contralor. Por otra parte, indican que existe una contradicción al solicitar certificación PYME, en una Licitación Mayor, en virtud que, el tamaño del presupuesto, la cantidad de personal, la logística, la cantidad de metros cuadrados, convierten a este procedimiento en una Licitación Mayor, razón por la cual desde el punto de vista legal valoran que es completamente contradictorio que en una contratación de esta envergadura, cuya estimación por los cuatro años es de \$3.187.816.479,89 (tres mil ciento ochenta y siete millones ochocientos dieciséis mil cuatrocientos setenta y nueve colones con 89/100), y con una cantidad de colaboradores de aproximadamente 130 personas, en la cual se involucra una logística y una estructura administrativa robusta sea considerada como una PYME. Pretenden que se elimine de los criterios de evaluación de la condición PYME a falta de la debida justificación y estudio de mercado que establece la ley, así como la imposibilidad técnica que tiene una PYME de asumir las obligaciones derivadas de una licitación cuyo contrato es por cuantía inestimable y por entregas según demanda. **Criterio de la División:** Sobre este extremo, el pliego de condiciones de la contratación que nos ocupa dispone en lo conducente para la cláusula bajo cuestión lo siguiente: “(...) 3.2.2.4 Criterios sustentables 15%/ (...) **Criterios Sustentables- Sociales/ (...)** Condición PYME: La empresa oferente debe presentar una certificación VIGENTE, emitida por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, que haga constar que su empresa se encuentra registrada como pequeña o mediana empresa ante dicha Institución./ 5 (...)” (la negrita es del original) (Ver en el SICOP el expediente digital, apartado “[2. Información de Cartel]”, 2024LY-000030-0007100001 [Secuencia 01] de fecha 17/09/2024, sección “[**IF. Documento del Pliego de condiciones**]”, archivo adjunto n.º 3 en formato pdf denominado “*Pliego de condiciones Servicios de limpieza institucional*”). Por otra parte, tenemos que la Administración al atender la audiencia especial brindada por este órgano contralor mediante documento n.º 8062024000003669 manifestó en lo conducente a este reclamo lo siguiente: “*Criterios de evaluación sustentables-sociales, condición PYME/ (...)* En concordancia con la guía de compras públicas sostenibles 2022, emitida por el Comité Directivo de Compras Públicas Sustentables, la Administración busca fomentar la competitividad, la producción y el desarrollo económico nacional. Por lo cual, se pretende la participación de pequeñas y medianas empresas ya sea de forma individual o en consorcio, asignando un puntaje en la evaluación./ (...) Por lo anterior, es importante mantener este criterio de evaluación invariable. Tampoco supera, entonces, el tamiz de la fundamentación de su recurso, ejercicio obligatorio al amparo de la normativa rectora de la materia.(...)” y adicionalmente, respecto al tema refiere: “(...) En lo concerniente a la objeción sobre la asignación de un 5% de calificación a los oferentes que sean pequeñas y medianas empresas (PYMES), la Administración refuta los argumentos del objetante, toda vez que este proceder deriva directamente de lo estatuido por el artículo 23 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP), a cuyo tenor “...con la finalidad de procurar el desarrollo regional, en el sistema de calificación de ofertas la Administración deberá otorgar un puntaje hasta de un diez por ciento (10%), a aquellas pymes de la región que se pretende desarrollar y que empleen mayoritariamente a personas de esa región...”/ (...) con el objetivo de procurar el desarrollo regional, lo cual está vinculado a las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026, cuya prioridad/objetivo entre otros- es “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. Debido a la relevancia de esta disposición, se aclara en la norma que si la Administración se separa de la aplicación de ese criterio, deberá exponer las razones por las cuales no lo aplicó, debiendo motivar el acto con el análisis de mercado y el objeto de la contratación respectivo (sic). (...)” (Ver en el SICOP el expediente digital, apartado “[2. Información de Cartel]”, sección “[**Recursos de objeción tramitados por la CGR**]”, “Listado de recursos” enviado, “Detalle de expedientes de recursos”, sección “[**4.Listado de autos**]” consulta, punto “[**5. Detalle de respuesta**]”). Así las cosas, visto el planteamiento realizado por las empresas objetante en cuanto a este reclamo, de frente a lo expuesto por la propia Administración el órgano contralor considera necesario referir a los criterios que ya ha externado previamente respecto a la implementación de criterios sustentable en los pliegos de condiciones, al respecto: “(...) para esta División es importante retomar lo expuesto en la resolución R-DCA-SICOP-00529-2023, que en lo que interesa expuso en lo de interés: “... **3) Requisitos normativos para la implementación de criterios de contratación pública estratégica.** Con la finalidad de que la implementación de estos criterios no genere limitaciones injustificadas de la participación y la lesión misma de la adquisición de bienes, servicios y obras en las mejores condiciones, tanto la LGCP como su Reglamento, define requisitos que deben respetarse cuando se emita el Plan Nacional de Compra Pública y con mayor razón mientras se da la fase de transición para su emisión. De ahí que, en afán de una mayor claridad, se desarrollarán esos requisitos para una sana aplicación y desarrollo en los pliegos de condiciones. **a) Vinculación al objeto contractual.** El artículo 21 LGCP dispone que la aplicación de estos criterios se hará atendiendo a las particularidades del objeto contractual, el mercado y las disposiciones que sobre el particular contemple el reglamento. A su vez, el artículo 57 RLGCP es claro que estos criterios deben vincularse con el objeto contractual, lo que significa que la inclusión de cualquiera de estos criterios debe asociarse al objeto de la contratación, por lo que por ejemplo, la implementación de una cláusula de admisibilidad o evaluación que disponga la ponderación de una certificación ambiental sobre emisiones de dióxido de carbono cumpliría el requisito claramente en el caso de un vehículo, pero posiblemente la certificación de buenas prácticas de equidad de género de los potenciales oferentes para la compra de ese vehículo resulta cuestionable frente a la vinculación exigida por la norma. Estas discusiones que también se han dado en otros ordenamientos (ANDHOV, Martha y BERGSSON, Bergþór, Equal pay and EU PublicProcurement Law- Case Study of Mandatory Icelandic ÍST85 Standard, Vol. 4 No. 1 (2021): Nordic Journal of European Law Issue 2021(1), Agosto 2021 y GIMENO FELIÚ, José María, Por una moderna estrategia nacional de contratación pública: cooperativa, proactiva y transformadora, en Observatorio de Contratación Pública-España, 7 de noviembre de 2022) y cuyo enfoque se ha ido flexibilizando (GALLEGO CÓRCOLES, Isabel, La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública, en Nueva Época – N.o 4, Enero-Diciembre 2017, pp. 92-113), encuentra un enfoque pragmático en nuestro ordenamiento jurídico, cuando el RLGCP indica en el artículo 57: “...deberá asociarse con el objeto contractual, salvo que en el Plan de Acción o en los lineamientos respectivos para ejecutar el Plan Nacional de Compra Pública se requieran otras posibilidades para el mejor cumplimiento de los objetivos de contratación pública estratégica”. Esta apertura para el cumplimiento de la política no resulta una simple coincidencia, sino que encuentra sustento en el papel que tiene la política pública según se expuso y en el tanto -según un parámetro objetivo- existe una mejor satisfacción del interés público. De esa forma la regla será la vinculación con el objeto contractual pero si se ajusta a los objetivos perseguidos por la política pública, bien podría incorporarse otros criterios que no cuenten con esa estrecha vinculación pero que potencian estos temas. **b)** La realización de análisis o lecturas de mercado. El artículo 21 LGCP incluyó como otro parámetro para la implementación de este tipo de cláusulas las particularidades del objeto contractual y el mercado, lo cual no pasó inadvertido para el reglamentista cuando en el artículo 56 dispuso: “Para la aplicación de criterios de contratación estratégica, se requiere que la Administración apoye el requerimiento en un proceso de investigación de mercado así como en una consulta preliminar al mercado complementada con ejercicios de vigilancia tecnológica cuando corresponda la cual consiste en una etapa precontractual para poder realizar un diálogo técnico con los posibles solucionadores y conocer las diferentes alternativas para atender las necesidades o problemáticas identificadas; a efectos de no limitar injustificadamente la participación y afectar la libre concurrencia.” Así entonces, se incorpora para este tipo de criterios algunos conceptos propios de la inteligencia de mercados a modo general y en específico otros propios de la inteligencia estratégica como lo es la vigilancia tecnológica (junto a la inteligencia competitiva,

prospectiva y planeación estratégica) según corresponda; todo ello en aras de que no exista una limitación injustificada de la libre concurrencia que finalmente no realiza únicamente el principio de eficiencia sino la lógica misma de implementación de criterios de contratación pública estratégica. Sin la existencia de estos estudios no resulta posible la inclusión de estos criterios en los pliegos, lo cual es reflejo de la necesaria motivación que existe en forma genérica para todos los requisitos del pliego y no sólo los referidos a la sostenibilidad ambiental y social, tema que ha sido advertido por este órgano contralor bajo la anterior Ley de Contratación Administrativa (entre otras, las resoluciones N° R-DCA-00341-2020 de ocho horas treinta y tres minutos del catorce de abril del dos mil veinte, R-DCA-00342-2020 ocho horas treinta y tres minutos del catorce de abril del dos mil veinte, R-DCA-00343-2020 de las catorce horas un minuto del catorce de abril de dos mil veinte, R-DCA-00199-2021 de las trece horas veinticinco minutos del quince de febrero del dos mil veintiuno, R-DCA-00029-2022 a las catorce horas quince minutos del once de enero del dos mil veintidós y R-DCA-00206-2022 las nueve horas con diecinueve minutos del veintiocho de febrero del dos mil veintidós). A su vez el RLGCP requiere que los análisis de mercado consten en el expediente del concurso para que sean de conocimiento de todos los interesados y en particular de los potenciales oferentes, quienes desde luego frente a una disconformidad podrían objetar las cláusulas con la debida fundamentación. La omisión de los análisis de mercado se sanciona con la desaplicación de los criterios en el RLGCP frente al riesgo de una limitación injustificada de la participación pero podría enmendarse si previo a la apertura se realizan los análisis y se integran al expediente, lo que implica que se amplíe la recepción de ofertas en el plazo mínimo del procedimiento para que pueda ser analizado por todos los interesados. De particular interés es el hecho de que el RLGCP permite utilizar los análisis de mercado que pueda haber realizado la Dirección de Contratación Pública en el ejercicio de sus competencias, por ejemplo para un convenio marco o procedimientos con un objeto contractual de montos elevado o de compras muy reiteradas; todo lo cual se enmarca no sólo en el nuevo modelo de gobernanza que imprime la LGCP sino en el reconocimiento que muchas veces este tipo de análisis requiere de conocimientos especializados y que bajo un principio de coordinación interadministrativa el brazo ejecutor del rector puede acompañar a las administraciones contratantes con la realización de este tipo de estudios. **c) Características de este tipo de cláusulas.** En forma complementaria el propio legislador precisó algunas características en este tipo de cláusulas, de forma que dispuso en el artículo 21 LGCP que en la incorporación de esos criterios se deberán respetar los principios de contratación pública, así como plantearse dichos criterios de manera objetiva, verificable y atinente al objeto contractual. Mientras que en el artículo 58 RLGCP pretende brindar criterios objetivos recurriendo también a la implementación de normas técnicas y se dispone sobre estas cláusulas que debe hacerse de forma objetiva, verificable y atinente, de manera que frente a una determinada necesidad pública se haya incorporado un criterio de admisibilidad o evaluación debidamente fundamentado. Así entonces, la realización de principios constitucionales como libre concurrencia, igualdad, eficiencia y eficacia, transparencia e integridad; supone un límite al momento de la inclusión de estos criterios acudiendo a la mayor objetividad posible, así como echando mano por ejemplo de normas técnicas. De igual manera, la redacción precisa de estos requerimientos supone la definición de un mecanismo que garantice una apropiada verificación del cumplimiento del criterio lo más fehacientemente posible, así como se reitera que deba ser atinente al objeto contractual. **d) Límite reglamentario de un 25% a la inclusión de estos criterios.** Si bien la LGCP no dispone un límite de ponderación para este tipo de criterios, los artículos 55 y 96 RLGCP disponen un límite para la inclusión de estos criterios dentro de un sistema de evaluación, a saber un techo de un 25% del total de la valoración establecida. Dada la limitación reglamentaria, cualquier inclusión podría encontrar como límite ese porcentaje, sin perjuicio de que normas de rango superior dispongan otra cosa, todo ello en aplicación del principio de jerarquía normativa, pese a que el RLGCP en el artículo 96 indique: "...no podrán superar un veinticinco por ciento (25%), del total de la valoración prestablecida (sic) en el pliego de condiciones, incluido en su caso, el porcentaje previsto en el párrafo primero del artículo 23 de la Ley General de Contratación Pública, el previsto en el artículo 55 de este Reglamento, así como los previstos en otras disposiciones legales y reglamentarias vigentes." De esa forma, procederá revisar en cada caso en concreto si deberá mantenerse ese porcentaje frente a normas especiales e interpretar las disposiciones conforme el principio de jerarquía normativa ya referido. **4) La necesaria integración de otras normas legales y reglamentarias especiales.** La regulación que hace la LGCP de estos temas en un capítulo específico, no es óbice para que se consideren las disposiciones legales y reglamentarias en materia en los diferentes temas desarrollados por los artículos 20, 21, 22 y 23 de la LGCP. Así entonces, deberá observarse entre otras, las regulaciones legales del artículo 34 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos, Ley N° 8839 y sus reglamentos, así como las previsiones del artículo 20 de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, Ley N° 8262 y sus reglamentos. En igual sentido, las Medidas para incentivar la participación de empresas, pyme y empresas de la economía social en las compras públicas de la administración, según criterios de localización y sostenibilidad, Decreto Ejecutivo N° N° 42709-H-MEIC-MTSS-MINAE-MICITT; así como integrar otra políticas públicas en temas específicos como podría ser el caso de las políticas de producción sostenible, discapacidad e infraestructura pública, en el tanto se asocian al apalancamiento de objetivos mediante la contratación pública en el tanto se armonicen con el Plan Nacional de Compra Pública. **5) Obligación de verificación por la Administración en la implementación de estos criterios.** El artículo 59 RLGCP se refiere específicamente a la obligación de la Administración contratante de verificar los requisitos que fueron analizados en la evaluación de ofertas y su cumplimiento en fase de ejecución, con el afán de asegurar su cumplimiento y también de garantizarla debida consecución de los objetivos que en esta materia se haya fijado en el Plan Nacional de Compra Pública. Así entonces, se busca que los criterios de admisibilidad o evaluación que determinaron la idoneidad de la oferta adjudicada y el mejor valor por el dinero, se cumplan también durante la ejecución contractual; por ejemplo si se incorporan criterios sociales de evaluación asociados a un certificado que garantiza que la cadena de suministros del contratista se ha realizado una debida diligencia para que se respeten los derechos humanos, pero en fase de ejecución se deja vencer la certificación y no se obtiene nuevamente, se perdería ese efecto buscado. Esta verificación de la Administración en fase de ejecución supone un reto para la estructura de fiscalización del contrato, pero también la paulatina construcción de una cultura en las empresas hacia la Conducta Empresarial Responsable. Realizadas estas breves consideraciones sobre las cláusulas en discusión, procede analizar los temas recurridos, su regulación en el pliego y la procedencia en el caso en concreto ...". (La negrita es del original, ver resolución n.º R-DCP-SICOP-00609-2024 de las 14:30 horas del 03 de mayo de 2024). En consecuencia, siendo lo transcrito atinente al caso bajo estudio y pese a las manifestaciones de la Administración, no se observa en el expediente de la licitación, ni en la respuesta brindada a este órgano contralor por parte de la Administración que exista un estudio de mercado que permita documentar que es posible que se cumpla con este rubro, o que el mismo no sea antojadizo para la licitación bajo estudio; más allá de la guía de compras públicas sostenibles 2022 que refiere la propia Administración que sirve de fundamento; sin embargo, el solo hecho de remitir a la intención plasmada en la guía de compras públicas sostenibles 2022 no resulta motivación suficiente para incluir per sé el requisito dentro de los ítems de evaluación y asignarle un puntaje, tal y como se señaló, el ordenamiento jurídico detalla la necesidad de que existan los estudios que justifiquen la inclusión de requisitos de naturaleza económica o social, por lo que, dado que dichos estudios no constan en el expediente, se le ordena a la Administración, que los incluya a efectos de que quede respaldada la consideración del rubro de PYME como factor de evaluación. En caso de que no se cuente con la justificación necesaria, se deberá eliminar dicho requisito. Finalmente conviene traer a colación lo dispuesto por esta División en la resolución R-DCP-SICOP-00392-2024 de las 14:58 horas del 18 de marzo de 2024, que en lo que interesa señala: "(...)este requerimiento no resulta obligatorio en todas las licitaciones en tanto la norma prevé la posibilidad de que la Administración se separe de ello, mediante acto motivado, lo cual se hará mediante la realización del respectivo estudio de mercado, es decir, que la Administración no está obligada a evaluar la condición PYME sino únicamente cuando ello le agregue valor en la selección del mejor oferente, lo cual dependerá de las circunstancias específicas de cada objeto y las características del respectivo mercado.(...)". En virtud de todo lo anterior, procede declarar **parcialmente con lugar** este motivo de los recursos de objeción y que la Administración proceda con los ajustes necesarios, de conformidad con lo resuelto.

**Recurso 800202400001611 - MULTISERVICIOS ASIRA SOCIEDAD ANONIMA**

**Requisitos exigidos por normativa técnica-obra - Argumento de las partes**

Los argumentos de las partes pueden ser consultados en el expediente digital.

**Requisitos exigidos por normativa técnica-obra - Argumentación de la CGR**

Parcialmente con lugar (Ley 9986)



**III. RESPECTO A LOS MOTIVOS FALTANTES PRESENTADOS EN EL RECURSO DE LA EMPRESA MULTISERVICIOS ASIRA S.A.** En este considerando se analizan los 3 motivos faltantes que fundamentan el recurso de la empresa objetante y que se conocen en el siguiente orden: **1) RECLAMO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS, CORRESPONDIENTE A LA “ESTABILIDAD DE PERSONAL”, ESPECÍFICAMENTE EN EL PUNTO “3.2.2.3”.** Manifiesta -sucintamente- el objetante sobre este punto, que en virtud del plazo para presentar las ofertas, se hace imposible a un oferente estar solicitando este tipo de cartas para valorar lo solicitado por la Administración, dado que por lo general lo que se les solicita con este tipo de cartas son certificaciones que demuestren la cantidad de metros cuadrados en que se brinda el servicio, así como algunos aspectos que tengan que ver con la calidad o bien si se han recibido a satisfacción, en aras de demostrar que se ha presentado el servicio a satisfacción y no exista incumplimientos. Adicionalmente, manifiesta que no se define qué se entiende por Estabilidad del Personal, por ejemplo, de un grupo de 20 personas, y hubo una rotación de 4 personas, eso es o no Estabilidad, etc.; por tal razón considera que se deberá de contar con un estudio técnico que demuestre cual es el beneficio que se tiene con dicho aspecto, por cuanto se reitera existe en muchas ocasiones que por parte de la misma Administración o bien de empresas que solicitan sea rotado el personal, de un Departamento a otro o bien que la empresa que brinda el servicio lo sustituya por alguna razón, generado ambigüedad en el término, pues se presta para una interpretación errónea. Solicita sea eliminado del pliego de condiciones dicha valoración por conllevar a una valoración que no determina la capacidad de una empresa en brindar un servicio de calidad, de forma eficaz y eficiente en fiel cumplimiento del interés público que persigue toda contratación con recursos del erario público. **Criterio de la División:** Sobre este extremo, el pliego de condiciones de la contratación que nos ocupa dispone en lo conducente para la cláusula bajo cuestión lo siguiente: “(...) 3.2 Sistema de evaluación de las ofertas (...) 3.2.2.3 Estabilidad de Personal 10%/ En este punto se evaluará la estabilidad del personal contratado en servicios de limpieza-con mínima rotación de personal-, para lo cual se requiere que las empresas e instituciones que han recibido el servicio de limpieza, por los posibles oferentes, manifiesten mediante carta la satisfacción de los servicios recibidos con personal que muestre una estabilidad de al menos 06 meses dentro de la empresa. Se les otorgará un 2% por cada carta aportada, hasta un máximo de 10%, se tomarán como válidas las cartas que acrediten lo solicitado en contrataciones con no menos de 5.000 metros cuadrados./ Las cartas deben de contener como mínimo la siguiente información: / - Nombre de la institución o empresa./ - Firmada por un encargado de la entidad con el poder legal para hacerlo./ - Nombre, número de teléfono y correo electrónico de la persona contacto de la empresa donde brindó el servicio./ - Tipo de servicio y modalidad./ - Indicar el metraje de la empresa a la que brindó el servicio./ - Satisfacción con la estabilidad del personal de al menos 06 meses dentro de la empresa (...)” (Ver en el SICOP el expediente digital, apartado “[2. Información de Cartel]”, 2024LY-000030-0007100001 [Secuencia 01] de fecha 17/09/2024, sección “[F. Documento del Pliego de condiciones]”, archivo adjunto n.º 3 en formato pdf denominado “Pliego de condiciones Servicios de limpieza institucional”). Por otra parte, tenemos que la Administración al atender la audiencia especial brindada por este órgano contralor mediante documento n.º 8062024000003669 manifestó en lo conducente a este reclamo lo siguiente: “(...) El objetivo de este criterio es otorgar un puntaje al oferente que demuestre mediante la presentación de cartas donde las empresas o instituciones que han recibido el servicio de limpieza por parte del oferente, indiquen la satisfacción en cuanto a la estabilidad del personal dentro de la empresa. Ya que la Administración considera de gran valor que la rotación de personal sea mínima debido al tipo de institución y de las áreas que debe cubrir el servicio de limpieza, el personal debe ser estable./ (...) De igual forma, el pliego de condiciones solicita estas cartas en contratos con no menos de 5000 metros cuadrados, ya que se busca que sean contratos establecidos con instituciones similares./ (...) En licitaciones anteriores, se ha solicitado este criterio de evaluación y los oferentes han presentado las cartas correspondientes según lo solicitado./ (...) Este criterio de evaluación no tiene relación con las cláusulas penales y multas donde indica “Sustitución del personal sin previo aviso por medio electrónico al administrador del contrato”, al contrario, la administración establece que, al presentarse esta situación, aplicará la sanción correspondiente. La empresa Multiservicios ASIRA S.A, mal interpreta al indicar que la Administración solicitará la sustitución del personal sin previo aviso y de forma arbitraria. (aborda el punto siguiente aquí de forma conjunta)/ (...) no lleva razón en cuanto a lo peticionado sobre acreditación de la estabilidad del personal, primeramente porque la misma empresa no ofrece un concepto sobre lo que se ha de entender como “estabilidad”, sino que echa sobre los lomos de la Administración la construcción de esa acepción, presuponiendo sin motivo una connotación negativa y sin demostrar por qué la sola utilización de este término le causa una afectación a su participación en el concurso de marras. En segundo lugar, se reduce a asumir situaciones hipotéticas como la eventual rotación de personal, incapacidades, renunciaciones, etcétera, cuya certeza de que ocurran es imposible de establecer, no siendo de recibo, bajo ninguna perspectiva, que se pretenda la modificación o eliminación de un requisito que el propio interesado ni siquiera sabe dimensionar.(...)” (Ver en el SICOP el expediente digital, apartado “[2. Información de Cartel]”, sección “Recursos de objeción tramitados por la CGR”, “Listado de recursos” enviado, “Detalle de expedientes de recursos”, sección “4.Listado de autos” consulta, punto “5. Detalle de respuesta”). Así las cosas, visto el planteamiento realizado por la empresa objetante en cuanto a este reclamo, de frente a lo expuesto por la propia Administración considera esta División que lleva razón el objetante de que el concepto de “estabilidad de personal” es impreciso e indeterminado, no define la Administración qué debe entenderse por tal y qué supuestos contempla para considerar que existe o no la estabilidad de personal. Bajo ese concepto, la cláusula se vuelve arbitraria e incluso subjetiva de qué puede valorar o considerar alguien como estabilidad de personal, máxime que se pretende que un tercero ajeno a la contratación y sus posibles oferentes refieran la satisfacción o no en cuanto a este rubro, siendo que podría estar valorando algo totalmente diferente a lo que la Administración considera relevante, evidentemente este tipo de clausulado es obligación de la Administración definirlo y no del objetante de cara al interés que persigue con el mismo, dado que la Administración es quien conoce sus necesidades; en consecuencia las razones dadas por la Administración no resultan suficientes ni eliminan el inconveniente señalado en la cláusula bajo estudio por parte del objetante, por lo que deberá la Administración revisar la redacción de este requisito, y ajustarlo de manera que el mismo sea claro para los oferentes de cara a que se busca constatar la satisfacción del servicio requerido en términos generales, por lo que puede valorar si resulta procedente que el análisis y las cartas se entreguen en razón de los metros cuadrados en los que se brindó el servicio o cualquier otro parámetro objetivo y razonable que considere oportuno la propia Administración, en este sentido deberá darle contenido a la cláusula si es que desea conservarla en el pliego de condiciones, definiendo qué se entiende por el concepto de “Estabilidad del personal”, y cuáles son los criterios de evaluación para este contenido, incluso definir qué parámetros tendría que consignar la carta en cuestión para considerar si cumplen o no y para poder otorgar todo, nada o parcialmente el rubro del puntaje definido (circunstancia que también debe definir). Debe tenerse claro, que de la forma en que se encuentra planteada la cláusula en el pliego de condiciones esto no es un tema que limite la participación sino que es un tema de puntaje, lo cual resulta trascendente a la hora de evaluar las ofertas presentadas. Finalmente, es menester recordar a la Administración que el sistema de evaluación requiere como características que sea completo, pertinente, proporcionado, trascendente, aplicable y obligatorio. Bajo esa perspectiva, debe ser preciso en sus términos y requiere la Administración definir de forma clara qué criterios objetivos utilizará para determinar cuándo se puede considerar que fue estable o inestable el personal de una empresa y evitar ambigüedades y eventuales subjetividades o arbitrariedades en la valoración de este criterio. En consecuencia, procede declarar **parcialmente con lugar** este motivo del recurso. **2) RESPECTO A LA OBJECCIÓN PLANTEADA PARA LA CLÁUSULA REFERENTE A: “4) PERIODICIDAD DE LAS ACCIONES A REALIZAR”.** Reclama el objetante que la Administración en este apartado violenta la legalidad, por cuanto indica que la fiscalización mensual, semanal o quincenal se llevará en conjunto con el “representante legal”; por lo que se discrepa de lo que la Administración indica, pues un representante legal de una empresa no puede estar dejando sus labores para estar asistiendo a una revisión, un representante legal puede delegar esa labor en un coordinador, quien debe ejercer la supervisión del personal a nivel interno y actúa como enlace entre el contratista y la Administración. **Criterio de la División:** Sobre este extremo, el pliego de condiciones de la contratación que nos ocupa dispone en lo conducente para la cláusula bajo cuestión lo siguiente: “(...) 4) Periodicidad de las acciones a realizar: a) Para la “fiscalización de limpieza”, será desarrollado mensualmente **en conjunto con un representante de la empresa contratista** y la administración

del contrato o quién esta designe llevará a cabo “supervisiones” semanales para los siguientes programas 92 Academia Nacional de Policía, 93 Seguridad Ciudadana, y 95 Vigilancia Aérea, en el caso del Programa 94 Servicio de Seguridad Fronteriza se llevará a cabo “supervisiones” quincenales, las cuales se realizarán en áreas y fechas aleatorias, con el objetivo de mantener una constante en los servicios recibidos y dar seguimiento al sub sane de posibles falencias detectadas en las “fiscalizaciones y/o supervisiones” anteriores. (...)” (La negrita no es del original) (Ver en el SICOP el expediente digital, apartado “[2. Información de Cartel]”, 2024LY-000030-0007100001 [Secuencia 01] de fecha 17/09/2024, sección “[F. Documento del Pliego de condiciones]”, archivo adjunto n.º 3 en formato pdf denominado “Pliego de condiciones Servicios de limpieza institucional”). Por otra parte, tenemos que la Administración al atender la audiencia especial brindada por este órgano contralor mediante documento n.º 8062024000003669 manifestó en lo conducente a este reclamo lo siguiente: “(...) Tal como lo indica el pliego de condiciones, la fiscalización de limpieza se realizará todos los meses, una vez por semana para los programas 092, 093, 095 y de manera quincenal para el programa 094. Además, claramente indica que se realizará en conjunto con “un representante de la empresa contratista”, en ningún momento indica “representante legal”. (...)” (Ver en el SICOP el expediente digital, apartado “[2. Información de Cartel]”, sección “Recursos de objeción tramitados por la CGR”, “Listado de recursos” enviado, “Detalle de expedientes de recursos”, sección “4. Listado de autos” consulta, punto “5. Detalle de respuesta”). Así las cosas, visto el planteamiento realizado por la empresa objetante en cuanto a este reclamo, de frente a lo expuesto por la propia Administración y lo que este órgano contralor logra constatar en el pliego de condiciones, existe una evidente y errada lectura de la cláusula por parte del objetante, dado que la misma en ningún momento indica que las visitas se tienen que hacer con el representante legal de la empresa contratista, lo que refiere es que se realizará en conjunto con un representante de la empresa contratista, por lo que no tiene asidero la disconformidad del recurrente. En consecuencia, procede declarar **sin lugar** este motivo del recurso. **3) RESPECTO A LA CLÁUSULA REFERENTE A “2.4.3.1 MATERIALES Y EQUIPOS”.** Reclama que el Pliego de condiciones no brinda un listado en relación a la cantidad de materiales y equipos requeridos por área; este aspecto debe de estar muy bien definido ser claro y específico para permitir la comparación y evaluación de las distintas ofertas, pues dejar a la libre que las empresas oferten por metro cuadrado o por simple suposición, es muy riesgoso; además considera que es contradictorio en el sentido que se indica que de parte de la Administración se da un seguimiento a este punto relacionado a los equipos y suministros, entonces cómo le dará seguimiento la Administración si el oferente no conoce cantidades que debe de cotizar dentro del proceso, y más grave aún cuando en las cláusulas penales y multas se establece lo siguiente: “(...) El incumplimiento de la entrega de los insumos y materiales mensuales necesarios para el servicio de limpieza el primer día hábil de cada mes dentro de la jornada de trabajo”. Por ello, afirma el objetante que el pliego de condiciones debe ser claro y específico para permitir la comparación y evaluación de las distintas ofertas. Ello por cuanto, es indispensable no solo para ofertar, sino que es necesario para establecer los costos que se deben incluir en el tema de los insumos, herramientas y equipos, pero al no existir cantidades y un estudio técnico que así lo determine genera inseguridad jurídica a cada uno de los oferentes, pues no pueden cotizar cantidades bajo un supuesto de metro cuadrado de servicio, y sobre todo cuando se establecen multas sobre este mismo tema. Por tal razón se requiere que la Administración incluya un listado de requerimientos necesarios para equipos, herramientas y suministros para cada una de las áreas, máxime que son líneas las que se cotizan y que pueden ser adjudicadas de forma independiente una de la otra. Finalmente, indica que otro punto que se debe de tener en cuenta la razón por la cual se debe indicar la marca, y cuál es el objetivo de parte de la Administración al solicitar se indique marca de equipos, y se aclare si este aspecto tendrá algún peso en la decisión de la valoración de las ofertas en el equipo ofertado. **Criterio de la División:** Sobre este extremo, el pliego de condiciones de la contratación que nos ocupa dispone en lo conducente para la cláusula bajo cuestión lo siguiente: “(...) **1.2.4.4 Aspectos a considerar en la oferta/ 1.2.4.3.1 Materiales y Equipo:** a) En lo que respecta a la asignación de cepillos eléctricos y aspiradoras, se deberá considerar el equipo idóneo de manera tal que su nivel de ruido o condiciones de operación resulten apropiados para ser utilizados en presencia de funcionarios o usuarios del Ministerio de Seguridad Pública (según lo establecido en el art. 14 del Reglamento para el control de la contaminación por ruido, lo máximo permitido será de 70 dBA durante el día para la zona comercial). Ante dicha situación, en fase de ejecución la administración solicitará el reemplazo inmediato del equipo que no cumple con lo preceptuado. Los equipos de la referida naturaleza deben resultar acordes al tipo de actividades que se realicen, tanto en capacidad como en tamaño y desempeño esperado, a partir del área que debe cubrir. Asimismo, se deberá considerar en su oferta la provisión de las extensiones para el uso de los equipos eléctricos, requiriéndose estos de color amarillo o naranja, para lo cual no se permitiría el uso de unión de extensiones. El equipo eléctrico que se requerirá en la ejecución del contrato debe ser de categoría de uso industrial./ b) En la que respecta a la asignación de Hidro lavadoras estas deben ser eléctricas y de uso industrial./ c) Se deberá considerar en la oferta el suministro de todos los materiales necesarios para otorgar el servicio; siendo requisito la indicación de la marca por categoría de los materiales y productos que se utilizarán. El suministro de agua y electricidad será otorgado por la oficina del Ministerio de Seguridad Pública donde se encuentren realizando las labores./ d) Se debe adjuntar a la oferta el siguiente cuadro, detallando la marca para cada categoría de los químicos. (...)/ e) En cuanto a los productos de limpieza a utilizar deben ajustarse a las características mínimas estipuladas, con el propósito de corroborar el cumplimiento de tales condiciones **se debe adicionar, en idioma español, toda la documentación que se solicita para cada producto.** Nota: Para los propósitos del punto anterior, se entenderá que el término “materiales” se refiere a todas aquellas sustancias, productos o insumos de uso regular en tareas de limpieza, tales como: detergentes, desinfectantes, aromatizantes, sustituto de cloro, ceras de piso y muebles, desmanchadores de piso, limpiadores y pulidores de superficies y vidrios, neutralizadores de malos olores, bolsas para basura. En igual forma, el término “utensilios” comprende herramientas de uso ordinario en este tipo de labores, tales como: toallas, palo de piso, escobas, escobillas, mopas, mechas, escurridores, escaleras, guantes, palas, orilleros, embudos, mangueras, etc. Equipos como aspiradoras, hidro lavadoras entre otros./ f) Para el proceso de recolección de basura en las oficinas los oferentes deben tomar como base que se requiere el suministro de bolsas plásticas que cumplan con las características que se detallan a continuación (...)” (Ver en el SICOP el expediente digital, apartado “[2. Información de Cartel]”, 2024LY-000030-0007100001 [Secuencia 01] de fecha 17/09/2024, sección “[F. Documento del Pliego de condiciones]”, archivo adjunto n.º 3 en formato pdf denominado “Pliego de condiciones Servicios de limpieza institucional”). Por otra parte, tenemos que la Administración al atender la audiencia especial brindada por este órgano contralor mediante documento n.º 8062024000003669 manifestó en lo conducente a este reclamo lo siguiente: “(...) El pliego de condiciones es claro y suficiente para proporcionarle a los potenciales oferentes los elementos necesarios inherentes a la cotización del servicio, ya que se establece un detalle mínimo de la lista de materiales y sus características, pero dejando claramente dispuesto que es cada oferente quien debe proponer los materiales requeridos para brindar el servicio, basándose en su experiencia y años de estar en el mercado del servicio de limpieza, para poder determinar el listado completo de materiales y equipos a requerir para cumplir con lo establecido en el pliego de condiciones./ (...) Además, la Administración brindó la posibilidad a las empresas interesadas en realizar una visita al sitio donde podían observar y conocer las distintas áreas y así poder apoyarse a la hora de realizar la oferta. (...)” (Ver en el SICOP el expediente digital, apartado “[2. Información de Cartel]”, sección “Recursos de objeción tramitados por la CGR”, “Listado de recursos” enviado, “Detalle de expedientes de recursos”, sección “4. Listado de autos” consulta, punto “5. Detalle de respuesta”). Así las cosas, visto el planteamiento realizado por la empresa objetante en cuanto a este reclamo, de frente a lo expuesto por la propia Administración, considera esta División que el reclamo del objetante no tiene sustento, dado que la cláusula bajo análisis comprende un listado general de los insumos requeridos, pero no se puede perder de vista que eventualmente el oferente debe valorar a detalle todos los insumos que requerirá para cubrir el objeto contractual de forma satisfactoria, máxime que es el que cuenta con la experiencia necesaria para determinar lo que necesita para ello. Esta situación no representa ninguna contradicción por parte del Ministerio de Seguridad, sino que es una circunstancia inherente al desarrollo de la operación del servicio de limpieza. Adicionalmente, la propia Administración informa que habilitó la posibilidad de la visita por parte de los oferentes a las instalaciones para que pudieran valorar con mayor precisión los insumos que eventualmente requerirían cotizar para cumplir a satisfacción con el objeto contractual. En consecuencia, se constata que el recurrente no sustenta de manera adecuada la petición que presenta, dado que se circunscribe

a solicitar las cantidades mínimas de los insumos necesarios sin mayor fundamento, e incluso cuestiona o pretende que se aclare para qué se solicita la marca de los equipos -cuando es evidente que las aclaraciones no resultan procedentes ante este órgano contralor- y adicionalmente, sigue siendo un argumento sin mayor fundamento del por qué reportar la marca de los equipos podría limitar su participación o causar un gravamen; lo cierto del caso es que en la fundamentación del recurso para este motivo, únicamente se cuenta con la valoración y el dicho del propio oferente respecto a su disconformidad, sin prueba de respaldo que acredite su reclamo. Por otra parte, se verifica que la cláusula bajo cuestión refiere en términos generales parámetros y descripción de los materiales y equipo que se requerirá y bajo qué características, con las cuales se deberá llevar a cabo la limpieza, así como otros aspectos que deberán ser considerados para la ejecución del servicio a plena satisfacción del Ministerio. Por lo tanto, se espera que la empresa recurrente, a través de su experiencia, tenga conocimiento de los insumos necesarios para cumplir con lo requerido sin pretender que la Administración tenga que llegar al extremo y nivel de detalle de pedir de forma pormenorizada ciertos insumos. En el marco de la situación, el recurrente tenía la responsabilidad de aportar pruebas pertinentes que respaldaran su solicitud, sobre la necesidad de las cantidades mínimas de los insumos necesarios referentes a materiales y equipos para llevar a cabo las tareas previstas por la Administración. Sin embargo, este procedimiento no se realizó. Se debía evidenciar que la ausencia de las cantidades mínimas de los insumos resultaría en su exclusión del proceso de contratación o en una falta de evaluación correcta de las ofertas. Es en este punto donde se encuentra la falta de fundamentación de la parte objetante, ya que no se trata únicamente de solicitar las cantidades mínimas de los insumos necesarios, sino que esta debe estar acompañada de la correspondiente demostración y justificación de su procedencia. Por lo expuesto se **rechaza de plano** este motivo del recurso por falta de fundamentación.

#### Recurso 8002024000001611 - MULTISERVICIOS ASIRA SOCIEDAD ANONIMA

##### Principios de contratación - Argumento de las partes

Los argumentos de las partes pueden ser consultados en el expediente digital.

##### Principios de contratación - Argumentación de la CGR

Rechazo de plano (Ley 9986)

Estarse a lo resuelto en el Considerando III de esta resolución.

#### 5.2 - Recurso 8002024000001609 - VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA

##### Multas y Cláusula penal - Argumento de las partes

Los argumentos de las partes pueden ser consultados en el expediente digital.

##### Multas y Cláusula penal - Argumentación de la CGR

Parcialmente con lugar (Ley 9986)

Estarse a lo resuelto en el Considerando I de esta resolución.

#### Recurso 8002024000001609 - VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA

##### Sistema de evaluación – Factor de evaluación - Argumento de las partes

Los argumentos de las partes pueden ser consultados en el expediente digital.

##### Sistema de evaluación – Factor de evaluación - Argumentación de la CGR

Parcialmente con lugar (Ley 9986)

Estarse a lo resuelto en el Considerando II de esta resolución.

#### Recurso 8002024000001609 - VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA

##### Condiciones invariables (admisibilidad) - Argumento de las partes

Los argumentos de las partes pueden ser consultados en el expediente digital.

##### Condiciones invariables (admisibilidad) - Argumentación de la CGR

Con lugar (Ley 9986)

**IV. RESPECTO AL MOTIVO POR LA ESTRUCTURA DEL PRECIO DEL RECURSO DE LA EMPRESA VMA S.A.** Reclama el objetante que en el pliego de condiciones se solicita que el oferente debe detallar en forma clara el monto correspondiente a mano de obra, indicando: a) Tipo de trabajador. b) Salario por persona. c) Cantidad de horas ofertadas. d) Tipo de jornada. Considera que la cláusula es contraria al artículo n.º 42 de la ley 9986 y n.º 103 del reglamento, ya que solicita la memoria de cálculo y un desglose de cada línea o componente del rubro. Manifiesta que no es admisible que las administraciones aleguen imposibilidad de razonar el precio en caso de no contar con un presupuesto detallado, ya que evidentemente el marco regulatorio les exige acatar las nuevas reglas establecidas en el artículo 44, 100 y 106 del Reglamento, por lo que el análisis de razonabilidad debe basarse en: la información de comparación de la base de datos del SDU (SISTEMA DIGITAL UNIFICADO), de los últimos seis meses según los precios del catálogo de bienes y servicios, en las bandas o rangos de tolerancia establecidos por la administración de conformidad con el artículo 44 INCISO B) y en los criterios del órgano contralor. **Criterio de la División:** Sobre este extremo, el pliego de condiciones de la contratación que nos ocupa dispone en lo conducente para la cláusula bajo cuestión lo siguiente: "(...)3.1.3 Estructura del precio:/ 3.1.3.1 El oferente deberá presentar la estructura del precio, tanto en términos absolutos como porcentuales, según artículo 42 de la LGCP y 102 de su Reglamento, de conformidad con la naturaleza del objeto contractual. La oferta debe contener el respectivo desglose de la estructura de costos de precio, con todos los elementos que lo componen, esto para cada una de las líneas que se detallan en el presente documento:/ Rubro/ Mano de obra, Insumos, Gastos administrativos, Imprevistos, Utilidad, total/ precio/ porcentaje/ (...) 3.1.3.2 El oferente debe detallar en forma clara el monto correspondiente a mano de obra, indicando:/ a) Tipo de trabajador./ b) Salario por persona./ c) Cantidad de horas ofertadas./ d) Tipo de jornada.(...)" (la negrita no es del original) (Ver en el SICOP el expediente digital, apartado "[2. Información de Cartel]", 2024LY-000030-0007100001 [Secuencia 01] de fecha 17/09/2024, sección "[F. Documento del Pliego de condiciones]", archivo adjunto n.º 3 en formato pdf denominado "Pliego de condiciones Servicios de limpieza institucional"). Por otra parte, tenemos que la Administración al atender la audiencia especial brindada por este órgano contralor mediante documento n.º 8062024000003669 manifestó en lo conducente a este reclamo lo siguiente: "(...) Tal como lo establece el pliego de condiciones en el punto 3.1.3. Estructura del precio y según el artículo 42 de la Ley General de Contratación Pública y el artículo 102 de su Reglamento, además, tomando en cuenta el objeto contractual, los oferentes deben presentar el desglose de la estructura de costos de precio, con todos los elementos que lo componen./ (...) Por esta razón, la Administración requiere que el oferente detalle, de una manera clara, el monto correspondiente a mano de obra, desglosado por costo de salarios y costo de reposición de vacaciones. Tomando en cuenta el tipo de trabajador, salario por persona, cantidad de horas ofertadas, y el tipo de jornada. Tal como lo establece el punto 3.1.3.2 del pliego de condiciones./ (...) parece confundir lo requerido por la cláusula 3.1.2., que es un desglose de la mano de obra con los rubros equivalentes a salarios, reposición de vacaciones y cargas sociales - elementos todos que corresponden netamente a la estructura del precio- con el presupuesto detallado propiamente dicho, y que se está exigiendo en una cláusula separada, a saber, la 5.2.1. (...)" (Ver en el SICOP el expediente digital, apartado "[2. Información de Cartel]", sección "Recursos de objeción tramitados por la CGR", "Listado de recursos" enviado, "Detalle de expedientes de recursos", sección "4.Listado de autos" consulta, punto "5. Detalle de respuesta"). Así las cosas, se hace necesario por parte del órgano contralor referir a lo que se ha analizado en cuanto al presupuesto detallado que debe presentar el adjudicatario de cara a la estructura del precio en términos absolutos y porcentuales que deben presentar los oferentes. Al respecto, se ha indicado en lo conducente: "(...) Como punto de partida debe tenerse presente que tanto la Ley General de Contratación Pública como el Reglamento a dicha Ley han delimitado claramente aquellos aspectos que pueden ser solicitados a los oferentes desde el momento de la presentación de las ofertas (desglose del precio) de aquellos requisitos que se han reservado para que su presentación sea exclusivamente del eventual adjudicatario (presupuesto detallado), haciendo un cambio en este aspecto a como normalmente se solicitaba con la ley que regía anteriormente. En ese sentido, a partir del cambio normativo que se explicó anteriormente debe considerar la licitante lo establecido en el artículo 42 de la Ley General de Contratación Pública el cual dispone en lo que interesa: "El presupuesto detallado deberá ser presentado únicamente por el adjudicatario dentro del plazo de ocho días hábiles posteriores a la firmeza de la adjudicación y antes de la suscripción del contrato. En caso de no presentarse en ese plazo, la Administración procederá conforme a lo establecido en el artículo 52" (El resaltado no es original). Por su parte, el artículo 103 del Reglamento a dicha Ley señala: "El presupuesto detallado de la obra, bien o servicio contratado deberá ser presentado únicamente por el adjudicatario dentro del plazo de ocho días hábiles posteriores a la firmeza de la adjudicación y antes de la suscripción del contrato. Lo anterior, aplica para cualquier modalidad de cotización y tipo de contrato (...)" (Resaltado no corresponde al original). De lo anterior, es claro que la normativa ha reservado para el eventual adjudicatario la presentación del presupuesto detallado, razón por la cual para el momento de presentación de las ofertas, la Administración únicamente puede solicitar que los potenciales oferentes presenten la estructura del precio en términos absolutos y porcentuales. Lo anterior de conformidad con lo señalado en el artículo 102 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública el cual dispone lo siguiente: "Desglose del precio. Conforme al artículo 42 de la Ley General de Contratación Pública, en los contratos de obra pública y servicios, así como para cualquier otro objeto contractual según se establezca en el pliego de condiciones, el oferente deberá presentar la estructura de precio tanto en valores absolutos como porcentuales, y de presentarse discrepancias entre los valores absolutos y los porcentuales prevalecerán los primeros. Los valores absolutos deberán ser concordantes con la o las monedas con que se presenta el precio de oferta (...) La Administración deberá establecer el formato para la presentación de la estructura del precio de la oferta en el pliego de condiciones, tomando en consideración en una obra pública la modalidad de cotización y tipo de contrato. Esta estructura estará compuesta por el desglose del precio de oferta, tanto en valores absolutos como porcentuales, con el detalle de al menos los siguientes componentes: los costos directos, los costos indirectos, la utilidad y los imprevistos" (resaltado no corresponde al original), aspecto que ha sido solicitado en el presente caso por la licitante en la cláusula 15 del pliego de condiciones. En ese sentido, a partir de este cambio normativo las Administraciones deben ajustar sus pliegos de condiciones de conformidad con las nuevas disposiciones plasmadas tanto en la Ley General de Contratación Pública como en el Reglamento a dicha Ley, debiendo la licitante adaptar sus procedimientos a las nuevas reglas legales y buscando soluciones dentro del marco normativo para llevarlo a cabo, sin que los requerimientos que solicite en el pliego de condiciones desconozcan o se aparten de lo dispuesto en la normativa vigente. Dicho lo anterior, debe tener claro la Administración que cualquier otra información que no corresponda al desglose del precio señalado en el artículo 102 del RLGCP y el cual se encuentra conformado por: costos directos, los costos indirectos, la utilidad y los imprevistos, no puede ser exigido a los oferentes en la etapa de presentación de ofertas - como requisito de admisibilidad - sino que su presentación debe quedar reservada para el eventual adjudicatario de la contratación, de conformidad con lo regulado en el artículo 103 del RLGCP al disponer lo siguiente: "(...) la Administración en el pliego de condiciones deberá indicar el formato y el nivel de detalle o desagregación con que deberá presentar el adjudicatario el presupuesto detallado" (resaltado no corresponde al original) (...)" (Ver resolución n.º R-DCA-SICOP-01408-2023 de las 15:16 horas del 15 de noviembre de 2023). En consecuencia, bajo esta línea de análisis debe proceder la Administración según lo expuesto por este Despacho y realizar los ajustes que considere necesarios para que el cartel se encuentre acorde a las exigencias normativas plasmadas en la Ley General de Contratación Pública y su Reglamento, esto con el fin de que la Administración analice lo que ha solicitado en el pliego de condiciones en función de lo señalado en el artículo 102 del referido Reglamento, solicitando a los oferentes únicamente la estructura del precio. Así las cosas, procede declarar con lugar este extremo del recurso.

**V. CONSIDERACIÓN DE OFICIO.** De conformidad con el artículo 11, Capítulo IV, Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 del 3 de diciembre de 2018 y el Decreto Ejecutivo N°41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley N°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 2024, 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.

## 6. Aprobaciones

<b>Encargado</b>	KAREN SUSANA ZAMORA GALLO	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	21/10/2024 10:24	<b>Vigencia certificado</b>	14/05/2024 14:13 - 13/05/2028 14:13
<b>DN Certificado</b>	CN=KAREN SUSANA ZAMORA GALLO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=KAREN SUSANA, SURNAME=ZAMORA GALLO, SERIALNUMBER=CPF-02-0618-0107		
<b>CA Emisora</b>	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

<b>Encargado</b>	KAREN MARIA CASTRO MONTERO	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	21/10/2024 10:29	<b>Vigencia certificado</b>	08/03/2022 10:05 - 07/03/2026 10:05
<b>DN Certificado</b>	CN=KAREN MARIA CASTRO MONTERO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=KAREN MARIA, SURNAME=CASTRO MONTERO, SERIALNUMBER=CPF-04-0181-0227		
<b>CA Emisora</b>	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

<b>Fecha/hora máxima adición aclaración</b>	24/10/2024 23:59		
<b>Número resolución</b>	R-DCP-SICOP-01631-2024	<b>Fecha notificación</b>	21/10/2024 10:32