


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

|                                      |  |                              |                                     |
|--------------------------------------|--|------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Encargado</b>                     | Rolando Brenes Vindas  |                              |                                     |
| <b>Fecha/hora gestión</b>            | 04/12/2024 13:33   | <b>Fecha/hora resolución</b> | 04/12/2024 14:06                    |
| <b>* Procesos asociados</b>          | Recursos   | <b>Número documento</b>      | 8072024000002102                    |
| <b>* Tipo de resolución</b>          | Fondo  |                              |                                     |
| <b>Número de procedimiento</b>       | 2024LY-000001-0001102652   | <b>Nombre Institución</b>    | Caja Costarricense de Seguro Social |
| <b>Descripción del procedimiento</b> | SERVICIOS PROFESIONALES DE LIMPIEZA Y ASEO PARA EBAIS Y SEDE DEL ÁREA DE SALUD CARIARI |                              |                                     |

**2. Listado de recursos**

| Número           | Fecha presentación | Recurrente             | Empresa/Interesado                                    | Resultado              | Causa resultado |
|------------------|--------------------|------------------------|---|------------------------|-----------------|
| 8002024000002006 | 13/11/2024 15:14   | RAFAEL VARGAS CARVAJAL | VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA | Parcialmente con lugar | 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. Que mediante auto No. 8052024000002203 de las 7:15 horas del 14 de noviembre de 2024, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante.

II. Que mediante auto No. 8052024000002302 de las 10:49 horas del 27 de noviembre de 2024, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante.

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

**5. \*Considerando****5.1 - Recurso 8002024000002006 - VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA****Cláusulas administrativas (forma de pago, lugar de entrega, etc) - Argumento de las partes**

**5.1.I. SOBRE LA REGLA FISCAL:** De conformidad con el artículo 11, Capítulo IV, Título IV, de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, No. 9635 de 2018, y el Decreto ejecutivo No. 41641-H de 2019, 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 del límite de regla fiscal previsto para el ejercicio económico del año 2023, así como el marco de presupuestación plurianual dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política. Para estos efectos, la Administración deberá adoptar las medidas de control interno necesarias para verificar que el monto asignado a la contratación que se licita cumple con dichas disposiciones, debiendo advertirse que su inobservancia podría generar responsabilidad administrativa del funcionario, conforme lo regulado en el artículo 26 de la citada Ley.

**5.1.II. SOBRE LOS ALLANAMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN:** Teniendo en cuenta que de conformidad con lo establecido en los numerales 89 de la Ley General de Contratación Pública (en adelante LGCP), y 249 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (en adelante RLCP), la Administración cuenta con la potestad de allanarse total o parcialmente a las pretensiones de la parte objetante; supuesto en el cual este órgano contralor entiende que la Administración contratante valoró técnicamente la procedencia de la modificación al pliego de condiciones, y en consecuencia corren bajo su responsabilidad las justificaciones técnicas del allanamiento. Se le indica a la Administración licitante que de proceder a realizar la respectiva modificación cartelaria, deberá otorgarle la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.

**5.1.III. SOBRE EL FONDO.**

**5.1.III.A) Sobre la obligación de aportar insumos adicionales sin contraprestación:** Con respecto a los argumentos de la empresa objetante y la posición de la Administración, se remite a las manifestaciones y documentos que constan incorporados en este expediente electrónico. La parte objetante refiere que las cantidades incorporadas en la tabla 7.9.1, para los insumos, podrán ser variadas por la Administración conforme las necesidades de cada edificio, o por razones epidemiológicas, sin regular la remuneración al contratista en caso de incrementos –que considera podrían referirse tanto a ítems como a cantidades–, o la forma que reviste el rebajo. Señala que dicha disposición podría colocar el contrato en estado de ruinosidad, y correlativo enriquecimiento sin causa, pues no se evidencia que la Administración pretenda recurrir a la modificación contractual. Señala que el pliego de condiciones no requiere de cotización por precios unitarios, en relación con los insumos. Considera que la causal epidemiológica para determinar eventuales aumentos en la cantidad de insumos es indeterminada, e incorporaría situaciones equivalentes a la del Covid-19. Refiere que históricamente, ante la pandemia, la Administración se ha negado a reconocer que el incremento de cantidades responde a situaciones imprevisibles al momento de cotizar. Agrega que la revisión de precios no atiende la situación objetada. Expone que la Contraloría General de la República ha determinado en las resoluciones R-DCA-00509-2021, R-DCA-SICOP-00501-2023 y R-DCA-SICOP-00604-2023, que los servicios adicionales prestados por el contratista deben ser remunerados por la Administración. La Administración señala que los insumos de limpieza adicionales que pudiesen ser necesarios durante la ejecución del contrato, serán aportados por la Administración, no por el contratista. Expone que la adquisición de los insumos adicionales tendrá lugar mediante un procedimiento de contratación separado, sin relación con el presente.

**Cláusulas administrativas (forma de pago, lugar de entrega, etc) - Argumentación de la CGR**

Parcialmente con lugar



**5.1.III.A (continuación). Criterio de la División:** El pliego de condiciones, en la cláusula 7.9.1, párrafo (viñeta) 1 (posterior a la tabla), dispone lo siguiente: *“Es importante indicar que las cantidades indicadas en la tabla anterior se encuentran sujetas a modificaciones de acuerdo con las necesidades de cada lugar contratado y posibles requerimientos epidemiológicos (a petición de la administración y de conformidad a cambios que pueda solicitar la institución con base en las normas de higiene).”* (p. 23 del documento adjunto No. 3 al pliego de condiciones electrónico publicado el 1 de noviembre de 2024). La tabla incorporada en la citada cláusula 7.9.1 enlista la cantidad (en unidades, litros, galones, kilos, cajas, rollos, o pares), según frecuencia (mensual, trimestral o semestral), de insumos y productos para limpieza de muebles e infraestructura, protección de los trabajadores del contratista, y elementos de higiene para los usuarios de servicios sanitarios. La cláusula recurrida ha sido objetada en razón de eventuales modificaciones de cantidades en la necesidad puntual de cada lugar vinculado con el objeto contractual (16 EBAIS, 2 PVP, 1 sede de Área, y 1 Clínica); o ante requerimientos epidemiológicos. La parte objetante ha considerado que estas modificaciones eventuales contrastan con las posibilidades de estructuración de la oferta, así como el mantenimiento del equilibrio económico de un contrato en ejecución. La Administración, ante ello, expone que los insumos adicionales requeridos en el proceso de limpieza serán aportados al contratista, no siendo una obligación de este último. Agrega que los insumos serán adquiridos mediante un procedimiento de contratación pública separado, por la misma licitante. Conforme lo recién referido, las manifestaciones de la Administración se entienden como allanamiento ante la pretensión de la parte objetante, en la medida que el eventual contratista no tendrá la obligación de aportar cantidades superiores, o ítems de distinta naturaleza, a las establecidas desde el pliego de condiciones (tabla de la cláusula objetada). En consecuencia, se impone declarar **parcialmente con lugar** el recurso de objeción interpuesto. Según se ha indicado en el Considerando II anterior, las justificaciones técnicas del allanamiento quedan bajo responsabilidad de la Administración, la cual deberá proceder con la incorporación de la motivación al expediente, efectuar las modificaciones pertinentes, y publicarlas según el régimen de modificaciones o aclaraciones al pliego, según corresponda. Considerando que el presente órgano contralor debió solicitar a la Administración aclarar el alcance exacto de su respuesta, en el momento que se proceda a modificar el pliego de condiciones –conforme el allanamiento aquí referido–, el texto de la cláusula o cláusulas correspondientes debe ser claro y técnicamente exacto.

**5.1.III.B) Sobre la imposibilidad de cambios en los insumos por el contratista:** La parte objetante, en la formulación de su recurso, transcribió la cláusula 7.9.1, párrafos (viñetas) 2 y 3 (posteriores a la tabla), que disponen lo siguiente: *“El Equipo, materiales y utensilios serán suministrados por el contratista, no obstante, los primeros deberán ser aprobados previamente por la Administración del Área de Salud de Cariari tales como cepillo y otros útiles de limpieza que se requieran.”; “Una vez aprobados los productos por la Administración ni (sic) puede ser modificada unilateralmente por el contratante. La administración puede solicitar al contratante las modificaciones que considere pertinentes, las veces que lo juzgue oportuno”* (p. 23 del documento adjunto No. 3 al pliego de condiciones electrónico publicado el 1 de noviembre de 2024). La parte recurrente no expone argumentos independientes en relación con dichas cláusulas. Se observa que dichas disposiciones hacen referencia a la fiscalización de un contrato ejecutándose, de tal forma que la licitante ha considerado relevante estipular que una vez verificado el cumplimiento de los requisitos de los insumos, el contratista tiene la obligación de mantener dichas condiciones de cumplimiento, sin quedar autorizado para sustituir el tipo o cantidad de insumos inspeccionados previamente por la Administración, la cual podrá solicitar los ajustes necesarios para cumplir con los parámetros técnicos a que la parte contratista se habría comprometido al presentar su plica. Conforme lo anterior, la utilización del término modificación –en la segunda cláusula antes transcrita– no puede considerarse equivalente a la modificación unilateral de que es titular la Administración; en tanto que inicialmente hace referencia a modificaciones efectuadas por el contratista, el cual carece de las potestades de modificación unilateral del contrato. En consecuencia, se entiende que dichas cláusulas regulan el impedimento para que el contratista varíe las condiciones de ejecución del contrato en los lapsos en que no es fiscalizado por la Administración. De esta forma, en relación con este punto, debe atenerse a lo resuelto en el punto inmediato anterior, en la medida que –se reitera– la transcripción de las cláusulas tratadas en este punto carecen de una pretensión independiente. No obstante, le corresponde a la Administración proceder con los ajustes necesarios en caso de que considere que el contenido de la cláusula es otro; siempre en apego a lo que se ha resuelto en el punto anterior de esta resolución. En consideración a que la impugnación de estas cláusulas carece de pretensión específica, lo procedente es el **rechazo de plano** de este punto del recurso.

**5.1.III.C) Consideración de oficio (sobre tiempo o personal adicionales):** En relación con los servicios especiales o adicionales requeridos por la Administración en contratos de servicios de limpieza, el presente órgano contralor se ha pronunciado conforme los precedentes que se pasan a referir. En la resolución No. R-DCA-00509-2021 se indicó lo siguiente: *“[...] se denota que respecto a los servicios requeridos, existe incerteza, lo que impacta en la formulación de una propuesta cierta y clara por parte del oferente, ello también lleva como consecuencia afectación en la ejecución del contrato. Así las cosas, este órgano contralor estima que en caso de que esos servicios sean requeridos por la Administración, tal y como se desprende de la respuesta a la audiencia especial, lo cierto es que en el pliego de condiciones debe existir un detalle de todos y cada una de las actividades, para que de esta misma forma sean ofertadas por los potenciales interesados en la contratación, es decir, para que sean contempladas dentro de la propuesta económica que se remita para consideración de la Administración y, en consecuencia, sean sufragadas por la Caja Costarricense de Seguro Social. En otras palabras, no es procedente que la [...] atención de estos eventos especiales no generará costo adicional para la Institución [...]”, por lo que debe adecuarse el cartel a lo dispuesto en esta resolución. [...]* (Considerando I.A.1). La cláusula 5.5 contempló eventos especiales (de limpieza), y ante lo dispuesto por el presente órgano contralor, la última versión del cartel, conforme SICOP, requirió la presentación de un plan para la atención de situaciones que por su naturaleza deben atenderse de forma inmediata, durante el horario contratado. En la resolución No. R-DCA-00214-2022, el presente órgano contralor se pronunció en los términos siguientes: *“[...] En ese sentido las actividades a las que se refiere la cláusula cartelaria No. 6.5, tiene una naturaleza de emergencias, por lo que resulta necesario que sean cotizadas fuera de la regularidad del servicio y del análisis del expediente de la contratación, no se identificaron los parámetros bajo los cuáles deberá cotizarse la atención de esos eventos especiales, por lo que la Administración deberá brindar los parámetros necesarios para que dicho requerimiento puedan ser ofertados. [...]* (Considerando II.B.2; consideración reiterada en ronda ulterior para el mismo procedimiento, por resolución R-DCA-SICOP-00027-2022). Posteriormente, por resolución No. R-DCA-00087-2022 se dijo lo siguiente: *“[...] este órgano contralor estima que en caso de que esos servicios sean requeridos por la Administración, aun y cuando sean homólogos a los servicios de limpieza, tal y como se desprende de la respuesta a la audiencia especial, debe existir un detalle de todas y cada una de las actividades lo cierto es en el pliego de condiciones, para que de esta misma forma sean ofertadas por los potenciales interesados en la contratación, es decir, para que sean contempladas dentro de la propuesta económica que se remita para consideración de la Administración y, en consecuencia, sean sufragadas por la Caja Costarricense de Seguro Social, por lo que debe adecuarse el cartel a lo dispuesto en esta resolución. [...]* (Considerando II.B.4). En la versión del pliego de condiciones posterior a la resolución citada, conforme el expediente de SICOP, la cláusula 6.5 requirió la presentación de un plan para la atención de las situaciones que por su naturaleza deben atenderse de forma inmediata, durante el horario contratado. En la resolución No. R-DCA-SICOP- 00501-2023 se resolvió en los términos siguientes: *“[...] En el caso, se echa de menos el análisis de la Administración de cuáles son todas esas actividades adicionales que deberá contemplar el contratista a futuro, ni cómo esas actividades pueden ejecutarse sin dejar de cumplir las labores ordinarias para las que está asignado el personal de la empresa, o bien, cómo se repone para el contratista que deba cumplir las actividades ordinarias pero también en forma simultánea las adicionales y cómo ello podría no generar mayores costos durante la ejecución. [...] se hace necesario que la Administración realice o incorpore al expediente del concurso los análisis que detallan cómo se pretende esa prestación y a su vez se refleje en el clausulado cómo se requerirán esas labores adicionales.”* (Considerando 2.b). De forma posterior al dictado de esta resolución, la versión siguiente y definitiva del pliego de condiciones requirió la presentación de un plan para atender situaciones de la naturaleza descrita en

la cláusula, dentro de actividades calificadas como homólogas, y dentro del horario contratado, cantidad de recurso humano y días contratados. Por último, en la resolución No. R-DCA-SICOP-00604-2023 se resolvió de la forma siguiente: “[...] si bien esa entidad manifiesta que las actividades son homólogas a las reguladas en los incisos 7.4.1, 7.4.2, 7.4.3 y 7.4.4, se hace necesario, tal y como lo indica la misma entidad que se dé un detalle de todas las actividades para que sean ofertadas por los potenciales oferentes, y pueden ser consideradas en la propuesta económica. De esta forma deberá modificarse el cartel y darle la debida publicidad. [...]” (Considerando 2.1). La redacción final de la cláusula 7.5, conforme SICOP, incorporó criterios similares a los comentados para la resolución inmediata anterior. Con base en los precedentes anteriores, para este caso se entiende que la incorporación de insumos por parte de la Administración para efectos de ser utilizados por el eventual contratista, se ajustaría a los parámetros en comentario, es decir, dentro de la misma naturaleza de las labores integrantes del objeto, haciendo uso de la misma cantidad de personal y dentro de los horarios establecidos. Esto sin detrimento de la eventual procedencia de la modificación contractual, con base en las atribuciones de la Administración contratista. En la medida que las resoluciones citadas como precedentes por la parte recurrente no muestran una coincidencia exacta con lo objetado; aunque sí tienen relación con este punto considerado de oficio, y vinculado a las consecuencias del allanamiento de la Administración, se considera procedente declarar **parcialmente con lugar** la pretensión de la parte recurrente, referida en el Considerando 5.1.III.A anterior.

**5.1.III.D) Consideración de oficio (sobre las estimaciones de consumo):** Se parte de que la Administración, para efectos de establecer las cantidades incorporadas en la tabla de la cláusula 7.9.1 se basa en históricos de consumo o de control de contratos en ejecución; de tal forma que se entiende que la formulación financiera del contrato permite rangos de utilización de insumos, durante la ejecución, según parámetros de variación ciertos, sin causar con ello afectación al contratista (razones de la impugnación actual), o a la hacienda pública. Se entiende que la Administración ha considerado los parámetros de fiscalización suficientes para comprobar los consumos durante la ejecución del contrato, aun cuando el resultado de la verificación no implique cambios en las condiciones del contrato, según las previsiones del pliego de condiciones.

**5.1.III.E) Consideración de oficio (sobre el carácter eventualmente sustitutivo de los insumos):** En aquellos supuestos que hagan necesaria la entrega al contratista de insumos no listados, en tipo o cantidad, se hace ver a la Administración que debe considerar la incidencia que ello tiene en el precio a cotizar por eventuales oferentes, en la medida que si los insumos a entregar –en ejecución– son sustitutivos de los pactados, no debe existir afectación a la hacienda pública. Cualquier regulación debe quedar prevista desde el pliego de condiciones.

## 6. Aprobaciones

|                                |   |                             |                                     |
|--------------------------------|---|-----------------------------|-------------------------------------|
| <b>Encargado</b>               | ROLANDO BRENES VINDAS   | <b>Estado firma</b>         | La firma es válida                  |
| <b>Fecha aprobación(Firma)</b> | 04/12/2024 14:03  | <b>Vigencia certificado</b> | 03/03/2022 16:03 - 02/03/2026 16:03 |
| <b>DN Certificado</b>          | CN=ROLANDO BRENES VINDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ROLANDO, SURNAME=BRENES VINDAS, SERIALNUMBER=CPF-02-0490-0008           |                             |                                     |
| <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> | 04/12/2024 14:05  | <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> | 09/12/2024 23:59       |                           |                  |
| <b>Número resolución</b>                    | R-DCP-SICOP-01974-2024 | <b>Fecha notificación</b> | 04/12/2024 14:07 |