


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

<b>Encargado</b>	DIGNA MILENA MONTERO RODRIGUEZ		
<b>Fecha/hora gestión</b>	31/01/2025 07:32	<b>Fecha/hora resolución</b>	31/01/2025 09:56
<b>* Procesos asociados</b>	Recursos	<b>Número documento</b>	8072025000000189
<b>* Tipo de resolución</b>	Fondo		
<b>Número de procedimiento</b>	2024LY-000001-0009400001	<b>Nombre Institución</b>	SERVICIO NACIONAL DE SALUD ANIMAL
<b>Descripción del procedimiento</b>	Contratación de Servicios de Limpieza y Aseo, con insumos, para las Oficinas Centrales y Direcciones Regionales del SENASA, bajo la modalidad de entrega según demanda		

**2. Listado de recursos**

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000000021	08/01/2025 15:04	RAFAEL VARGAS CARVAJAL	VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

**3. \*Validaciones de control**

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

**4. \*Resultando**

Que el día ocho de enero de dos mil veinticinco, al ser las quince horas cuatro minutos, la empresa VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANÓNIMA, mediante documento N° 8002025000000021 en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), interpuso ante la Contraloría General de la República, recurso de objeción en contra del pliego de condiciones de la licitación mayor N° 2024LY-000001-0009400001 promovida por el SERVICIO NACIONAL DE SALUD ANIMAL (SENASA) para la "Contratación de Servicios de Limpieza y Aseo, con insumos, para las Oficinas Centrales y Direcciones Regionales del SENASA, bajo la modalidad de entrega según demanda".

Que mediante auto N° 8052025000000058 del trece de enero de dos mil veinticinco esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante. Dicha audiencia fue atendida el día veinticuatro de enero de dos mil veinticinco, la cual se encuentra incorporada al expediente de la objeción.

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 8002025000000021 - VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA****Sistema de evaluación – Factor de evaluación - Argumento de las partes**

Se han considerado los argumentos de la parte.

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

Parcialmente con lugar

**I. Sobre la Cláusula: 2 del Apartado del Sistema de evaluación. Criterio de División.** El pliego de condiciones establece en esta cláusula: *"Certificación de PYME activa (5%): Se asignarán 5 puntos a la Oferta que demuestre su condición de PYME a la Administración, según lo dispuesto en el Reglamento a la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, Ley N° 8262. / Para efecto de la validez de la certificación PYME el OFERENTE deberá presentar la certificación emitida por el MEIC que son una PYME, tener acreditada la actividad comercial objeto de esta contratación y que se encuentra activa al momento de la apertura de ofertas. / En caso de no presentar la certificación en su oferta, el Administrador del Contrato se reserva la posibilidad de solicitarle al oferente el subsane respectivo. No se otorgará puntaje si los documentos solicitados no se adjuntan en la oferta y/o en la respuesta al subsane único remitido por la Administración, o si la certificación aportada no se encuentra vigente al momento de la apertura de ofertas."* Al respecto, la objetante indica que la inclusión del criterio PYMES como criterio de evaluación en el pliego de condiciones, carece de justificación adecuada, violando el deber de justificación exigido a todo acto administrativo. Agrega que deberá garantizarse que los términos del pliego de condiciones sean aplicables al objeto del contrato, sustentado en estudios de mercado, pues no se ha demostrado la conveniencia y existencia de empresas que puedan cumplir con estas variables. Solicita que se elimine de los criterios de evaluación la condición PYME. La Administración por su parte, mantiene el criterio de evaluación PYME con base en la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, la cual promueve el desarrollo de las PYMES pues contribuyen al proceso de desarrollo económico y social del país, mediante la generación de empleo y el mejoramiento de las condiciones productivas y de acceso a la riqueza, y con respaldo de la Ley General de Contratación Pública. Es posición de esta División que la inclusión de requisitos de naturaleza económica o social, deben atender a justificaciones de la Administración, basados en estudios previos que reflejen su pertinencia para incluirlos en el pliego de condiciones. Dichos estudios deben constar en el apartado del pliego de condiciones de SICOP, de tal manera que puedan ser consultados por los interesados. Al respecto, ha señalado este órgano contralor, en la resolución R-DCA-SICOP-00529-2023 que: *"(...) 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 contempla 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 (...). De esa forma la regla será la vinculación con el objeto contractual pero sí se ajusta a los objetivos perseguidos por la política pública, bien podría incorporarse otros criterios que no cuenten con esa estrecha vinculación pero que potencien 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 competencia." 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 indigencia competitiva, prospectiva y planeación estratégica) según corresponda; todo ello en aras de que no existe una limitación injustificada de libre competencia 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-OCA-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 especial de los potenciales oferentes, quienes desde luego frente a una disconformidad podrán objetar las cláusulas con la debida fundamentación. (...)"*. Sin demérito de lo anterior, 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. Se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este punto.

**II. Sobre la cláusula 4 del Apartado del Sistema de evaluación. Criterio de División.** El pliego de condiciones indica: *"Criterios Económicos (5%): Se otorgará un 5% al oferente que contribuya a generar actividad económica en la zona geográfica donde se brindarán los servicios solicitados en cada una de las líneas objeto de la presente contratación. Para verificar su cumplimiento, se deberá presentar en la oferta: Declaración jurada que indique expresamente que el personal contratado para brindar el servicio en cada una de las oficinas objeto de la presente contratación, proviene de zonas urbano-marginales, o habitan cerca del lugar donde se brindará el servicio."* Al respecto, la objetante señala que los criterios de selección del oferente, tienen que permitir agregar valor, no queda acreditado cómo si una empresa contrata personal de la zona, vaya a brindar un mejor servicio, los criterios de evaluación deben tender a la selección de una oferta idónea, pero además a garantizar y fomentar la competencia. Agrega que otorgar un puntaje sobre este aspecto, no aporta valor ya que todas las empresas tienen la misma oportunidad de generar desarrollo y negocios con iguales condiciones, ya que necesariamente las personas deben vivir en poblaciones con acceso en transporte público al lugar donde se brinda el servicio. Solicitan que se elimine el criterio geográfico por cuanto resultan impertinentes, desproporcionados, no agrega valor alguno a la selección del oferente más idóneo para la realización del contrato. La Administración indica que el criterio de zona geográfica no limita la participación de los oferentes en los ítems fuera del GAM en la contratación de personal en las zonas geográficas donde se va a realizar el servicio, por el contrario, estimula a que la Empresa adjudicada contribuya al proceso de desarrollo económico y social del país, mediante la generación de empleo y el mejoramiento de las condiciones productivas y de acceso a la riqueza en área donde se desarrolla el servicio mediante la contratación del personal en la región en donde se desarrolla la actividad. Esta División de Contratación Pública, reitera el criterio indicado en el punto anterior, siendo que la Administración debe justificar de forma fehaciente y contundente, la necesidad y pertinencia de incluir en el pliego de condiciones el criterio sobre zona geográfica. Debe constar en la placa, los estudios en los cuales se basa para dar un valor de evaluación al requisito referido. Siendo así, se le ordena a la Administración,

que los incluya a efectos de que quede respaldada la consideración del rubro de zona geográfica como factor de evaluación. En caso de que no se cuente con la justificación necesaria, se deberá eliminar dicho requisito. Se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este punto.

**Recurso 800202500000021 - VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA****Cláusulas administrativas (forma de pago, lugar de entrega, etc) - Argumento de las partes**

Se han considerado los argumentos de la parte.

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

Con lugar

**III. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR LA EMPRESA VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANÓNIMA. 1) Sobre el análisis de razonabilidad del precio y las bandas de tolerancia. Criterio de División.**

El pliego de condiciones no establece cláusulas al respecto. Siendo así, la objetante solicita que se incluyan las bandas de tolerancia y presupuestos objetivos para el análisis de razonabilidad de los precios o bien la metodología o forma en que la institución determinará que los precios no sean ruinosos ni excesivos, pues las bases para establecer ruinosidad o excesividad según bandas de tolerancia, deben estar indicadas en el pliego de condiciones de conformidad con los artículos 17, 41, 42 inciso a) de la Ley General de Contratación Pública, y artículos 44, 100 y 106 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública. Por su parte, la Administración indica que dichas bases fueron determinadas según el estudio de mercado realizado, definiendo un precio promedio con una variación ruinososa de hasta un 10% y una variación excesiva de hasta un 15% (bandas de rango de tolerancia definido por la Administración). No obstante, una vez revisado el pliego de condiciones de la contratación que nos ocupa, esta División de Contratación Pública considera que lleva razón el recurrente pues se echa de menos las bandas de tolerancia en el pliego de condiciones. Es reiterado el criterio de este Despacho al indicar que "(...) se debe tener claramente delimitado que la normativa (artículo 44 RLGCP) estableció que los rangos de tolerancia deben estar definidos en el pliego de condiciones, haciendo un cambio en este aspecto a como normalmente podían realizarlo las Administraciones de conformidad con la ley que regía anteriormente. A partir de este cambio normativo, las Administraciones deben ajustar sus pliegos de condiciones y la manera por medio de la cual realizan el análisis de razonabilidad de las ofertas, echando mano a otros instrumentos/documentos que les puedan servir para estos efectos. Es ahí donde la Administración debe proceder a hacer un cambio en su forma de trabajo en cuanto al análisis de la razonabilidad del precio adaptándolo a las nuevas reglas legales y buscando soluciones dentro del marco normativo para llevarlo a cabo, en esta línea lo dispuesto en el numeral 44 del RLGCP. En ese sentido, no desconoce este Despacho que la Administración pueda implementar sus propios mecanismos para el análisis de razonabilidad de los precios ofertados, no obstante dichos mecanismos no pueden desconocer ni apartarse de lo dispuesto tanto en la LGCP como en el Reglamento a dicha Ley, por lo tanto si la normativa dispone que las bandas de tolerancia deben estar indicadas en el pliego de condiciones, así debe ser acatado por la Administración licitante (...)" (R-DCA-SICOP-01408-2023 de las 14:18 horas del 15 de noviembre de 2023). Tomando en consideración los argumentos expuestos, se declara **con lugar** el recurso en este punto. Se instruye a la Administración para que incluya en el pliego de condiciones lo correspondiente, y procure la publicidad respectiva en los términos regulados para estas contrataciones.

**Recurso 800202500000021 - VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA****Precio - Argumento de las partes**

Se han considerado los argumentos de la parte.

**Precio - Argumentación de la CGR**

Con lugar

**4) Sobre la cláusula 28 Desglose del precio, párrafo 6. Criterio de División.** El pliego de condiciones señala en esta cláusula, párrafo 6: "(...) Para efectos del "Desglose o determinación del Costo de la Mano de Obra" el oferente deberá detallar en su oferta el monto y porcentaje correspondiente al salario base, cargas sociales, así como, otros rubros que compone el costo de la mano de obra y que se encuentren asociados a la prestación del servicio, lo anterior, para cada uno de los puestos objeto de la presente contratación, por ejemplo, en cargas sociales, INS y otros. Asimismo, el oferente deberá detallar claramente en su oferta la forma en cómo se determinó el Costo de la Mano de Obra, es decir, el detalle del o los cálculos de cómo determinó el Costo de la Mano de Obra para cada uno de los puestos objeto de la presente contratación. Esta información la debe presentar, adjuntando en el Sistema SICOP, el o los archivos en formato Excel, con el nombre: "Desglose de la Mano Obra" en el caso de que sean más de un archivo se puede agregar un número. Ejemplo: "Desglose de la Mano Obra y Cargas Sociales\_1" (para identificar los archivos). / Del mismo modo, debe indicar de forma expresa en su oferta el Decreto de salarios mínimo utilizado para llevar a cabo los cálculos, así como, el monto y la categoría a la que pertenece cada uno de los puestos objeto de la presente contratación. Asimismo, debe indicar la Modalidad de Pago (Semanal, Quincenal o Mensual) que utilizará para cancelar los salarios al personal designado para brindar el servicio objeto de la presente contratación. / (...)". Solicita el objetante que se elimine dicha cláusula en vista de que no es acorde con el nuevo marco normativo y que se redacte reservando el presupuesto detallado para el adjudicatario, ya que considera que la condición es contraria a la voluntad del legislador, pues lo que se está exigiendo presentar para el rubro de mano de obra es un presupuesto detallado entendido éste de conformidad como ese ente contralor lo ha definido, de ahí que la cláusula excede lo que la nueva normativa exige respecto de que el presupuesto detallado debe reservarse únicamente para el adjudicatario, por lo que el pliego deviene en contrario al ordenamiento jurídico, incorporando un requisito no exigido ni querido por el legislador para el momento de la presentación de la oferta. La Administración se allana a lo solicitado por el objetante, e indica que modificará el pliego de condiciones para que el oferente presente en la oferta, la "estructura del precio" tanto en términos absolutos como porcentuales, con el formato establecido por la Administración. Posteriormente, le solicitará a la empresa adjudicada en el un plazo de 8 (ocho) días hábiles posteriores a la firmeza de la adjudicación y antes de la suscripción del contrato, presentará el "presupuesto detallado o desglose del precio detallado" tanto en valores absolutos como porcentuales, y de presentarse discrepancias entre los valores absolutos y los porcentuales prevalecerán los absolutos. Los valores absolutos deberán ser concordantes con la o las monedas con que se presenta el precio. En caso de no presentarse en ese plazo, la Administración procederá conforme a lo establecido en el Artículo 52 de la Ley General de Contratación Pública. Esta División ratifica lo indicado en la resolución R-DCA-SICOP-0880-2023 que señaló en lo que interesa: "En cuanto a este aspecto debe mencionarse que en caso de consolidarse en un pliego de condiciones la presentación expresa de un presupuesto detallado como parte de los requisitos inherentes al oferente, dicha disposición cartelaria deberá ser desaplicada por contravenir la voluntad del legislador, dejando cualquier discusión sobre el precio en un ámbito más general, por lo que también las administraciones deben ser rigurosas y responsables en cómo redactan sus pliegos. (...)". Siendo entonces, que la Administración se allanó a lo solicitado en el recurso de objeción, se declara **con lugar** el recurso en este punto. Se instruye a la Administración realizar las modificaciones que correspondan, y procurar la publicidad respectiva en los términos regulados para estas contrataciones.

## 6. Aprobaciones

<b>Encargado</b>	DIGNA MILENA MONTERO RODRIGUEZ	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	31/01/2025 07:39	<b>Vigencia certificado</b>	07/05/2021 07:02 - 06/05/2025 07:02
<b>DN Certificado</b>	CN=DIGNA MILENA MONTERO RODRIGUEZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=DIGNA MILENA, SURNAME=MONTERO RODRIGUEZ, SERIALNUMBER=CPF-01-0832-0481		
<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>	FERNANDO MADRIGAL MORERA	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	31/01/2025 09:56	<b>Vigencia certificado</b>	17/05/2024 15:22 - 16/05/2028 15:22
<b>DN Certificado</b>	CN=FERNANDO MADRIGAL MORERA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=FERNANDO, SURNAME=MADRIGAL MORERA, SERIALNUMBER=CPF-02-0652-0911		
<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>	05/02/2025 23:59	<b>Número resolución</b>	R-DCP-SICOP-00175-2025	<b>Fecha notificación</b>	31/01/2025 09:57
---	------------------	--------------------------	------------------------	---------------------------	------------------