

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	DIEGO ALONSO ARIAS ZELEDON		
Fecha/hora gestión	14/03/2025 09:17	Fecha/hora resolución	14/03/2025 14:30
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000000472
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2025LY-000001-0001102382	Nombre Institución	Caja Costarricense de Seguro Social
Descripción del procedimiento	Servicios de Limpieza para la Sede y los EB AIS del Área de Salud Mora Palmichal		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000000228	18/02/2025 15:54	RAFAEL VARGAS CARVAJAL	VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA	Con lugar (Ley 9986)	No aplica
8002025000000226	18/02/2025 14:52	PATRICIA ROJAS LEIVA	PBS PROVEEDORES DE BIENES Y SERVICIOS SOCIEDAD ANONIMA	Con lugar (Ley 9986)	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

I.- Que el dieciocho de febrero de dos mil veinticinco, las empresas PBS Proveedores de Bienes y Servicios Sociedad Anónima y VMA Servicios Integrales de Limpieza Sociedad Anónima, presentaron ante la Contraloría General de la República mediante el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), recursos de objeción en contra del pliego de condiciones de la Licitación Mayor 2025LY-000001-0001102382 promovida por la Caja Costarricense de Seguro Social (en adelante CCSS).

II.- Que mediante auto de las ocho horas cincuenta y ocho minutos del veintiuno de febrero de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara sobre los recursos de objeción interpuestos. No obstante, al momento de atender dicha audiencia, la CCSS remitió a documentos en formato portátil (pdf). De ahí que, mediante auto de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del cinco de marzo de dos mil veinticinco, esta División previno a la CCSS para que atendiera la audiencia especial en el formulario respectivo, lo cual fue atendido por la Administración, según consta en el expediente digital de los recursos de objeción.

III.- Que esta resolución se emite dentro del plazo de ley, habiéndose observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

5. *Considerando

5.1 - Recurso 8002025000000228 - VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA

Multas y Cláusula penal - Argumento de las partes

1) **Sobre los antecedentes penales (cláusula 7.2.21, deberes del contratista).** Respecto a los argumentos de las partes, se remite al expediente digital del trámite de los recursos de objeción de la Licitación Mayor 2025LY-000001-0001102382.

2) **Sobre las multas (incisos 8.4 y 8.6).** Respecto a los argumentos de las partes, se remite al expediente digital del trámite de los recursos de objeción de la Licitación Mayor 2025LY-000001-0001102382.



1) Sobre los antecedentes penales (cláusula 7.2.21, deberes del contratista). Criterio de la División. La objetante afirma que el registro mantiene únicamente las condenas de los últimos 10 años, no más allá, por lo que sería una solicitud de imposible cumplimiento, que además atenta contra los derechos del ciudadano y van en contra de la dignidad humana y el derecho al olvido. Por su parte, la CCSS ha determinado que la solicitud de la recurrente es válida, por lo que procederá a modificar la redacción de la cláusula con el fin de garantizar la seguridad en la contratación del personal sin incurrir en requisitos de imposible cumplimiento o que vulneren derechos fundamentales.

Así las cosas, en virtud del allanamiento de la Administración, se declara **con lugar** este argumento. Quedan bajo responsabilidad de la Administración, las razones y justificaciones sobre la procedencia del allanamiento, el cual se entiende fue debidamente valorado por las instancias pertinentes. Se le ordena a la Administración proceder a realizar los ajustes pertinentes, por medio de la respectiva modificación cartelería, a la cual debe otorgarse la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.

En este sentido, debe recordarse a la CCSS según ha sido analizado en otros precedentes de este órgano contralor, que la cláusula debe ser clara y detallada para evitar interpretaciones, dudas o inquietudes que se generen por la redacción de la misma y que eventualmente puedan significar violaciones a derechos fundamentales; tomando como referencia cuál es el objeto y el fin de la contratación. Lo anterior, por cuanto debe existir vinculación entre la falta o el delito que la Administración considera indeseable en el perfil del trabajador con el objeto y finalidad pública de la licitación. Al respecto, pueden observarse -entre otras- las resoluciones R-DCA-SICOP-01477-2023, R-DCA-SICOP-00553-2023 y R-DCA-SICOP-00595-2023.

2) Sobre las multas (incisos 8.4 y 8.6). Criterio de la División. Como punto de partida, debe señalarse que el pliego de condiciones dispone en el apartado 7.6 "Distribución y horarios del servicio", las áreas donde se va a prestar el servicio de limpieza, los días por laborar, los horarios y el personal ([2. Información de Pliego de condiciones]; ingreso del pliego de condiciones";[F. Documento del Pliego de condiciones]; 01-ESPECIFICACIONES TÉCNICAS-SERVICIO DE LIMPIEZA_ASMP .pdf). Asimismo, el apartado 8. "Multas", dispone lo siguiente: "(...) 8.4. *Cuando la Administración reciba en forma escrita en un mismo periodo de facturación, más de dos quejas por parte de los usuarios internos y/o externos, que recibe el servicio contratado, en las que se manifieste falta de respeto, mal trato y vocabulario inapropiado hacia el usuario, será comunicado al contratista sobre las acciones presentadas y mediante procedimiento sumario se aplicará un 0.92% aplicado al monto mensual del puesto o ID que se genera la falta. Ver plantilla N°7. (...) 8.6. Cuando se comunique formalmente al contratista el tiempo con el que cuenta para atender deficiencias identificadas en el servicio contratado, y que las mismas no sean atendidas en el tiempo que defina la administración, se aplicará un 0.92% del monto mensual adjudicado. Ver plantilla N°9*"([2. Información de Pliego de condiciones]; ingreso del pliego de condiciones";[F. Documento del Pliego de condiciones]; 01- ESPECIFICACIONES TÉCNICAS-SERVICIO DE LIMPIEZA_ASMP .pdf).

De frente a lo anterior, la objetante manifiesta que si bien el pliego establece un proceso sumario, lo cierto es que no señala que la multa solo deberá ser aplicada si se encuentra responsable al misceláneo investigado, pues el mero hecho de que se interponga la queja no implica que deba multarse a la empresa. Por otro lado, indica que no resulta proporcional ni razonable que para el inciso 8.6 se calcule la multa por el costo total del servicio mensual, si para los demás supuestos de multas, se ha dispuesto que los porcentajes de multas se aplicarán a los montos mensuales del puesto o ID en que se ha generado la falta.

Por su parte, la CCSS manifiesta que si bien se ha establecido un único contrato que abarca la totalidad de los equipos y servicios requeridos, dicho enfoque integral implica que, a pesar de que el pliego desagrega los equipos o puestos por ID o ubicación, la responsabilidad de garantizar el funcionamiento adecuado recae de manera global en el adjudicatario. Así, afirma que un incumplimiento, aunque aislado en una ubicación, puede afectar la percepción y la efectividad del servicio en su conjunto, lo que justifica la aplicación de una penalización integral para resguardar la calidad y continuidad del servicio. Por otro lado, reconoce la necesidad de modificar el punto 8.4 para establecer un procedimiento claro que garantice un debido proceso, lo cual responde a la necesidad de mantener la calidad, continuidad y uniformidad del servicio.

Ahora bien, considerando los argumentos de las partes, conviene indicar que la aplicación de multas se da de forma automática, ante lo cual se trae a colación la posición vertida mediante resolución R-DCA-00599-2020 del 8 de junio del 2020, mediante la cual este Despacho cita la resolución R-DCA-0771-2017 del 22 de setiembre del 2017. No obstante, concretamente en lo que se refiere al inciso 8.4, respecto al debido proceso y visto el allanamiento de la CCSS, se declara **con lugar** este argumento. Quedan bajo responsabilidad de la Administración, las razones y justificaciones sobre la procedencia del allanamiento, el cual se entiende fue debidamente valorado por las instancias pertinentes. Se le ordena a la Administración proceder a realizar los ajustes pertinentes, por medio de la respectiva modificación cartelería, a la cual debe otorgarse la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.

Asimismo, debe recordarse que la Administración cuenta con la obligación de justificar con base en criterios de proporcionalidad y razonabilidad, los porcentajes que se establezcan por concepto de cálculo de las multas y cláusulas penales, de manera que los mismos se encuentren acorde a lo dispuesto en el marco normativo vigente, para lo cual deben existir los análisis pertinentes. Así, con base en el contenido de los artículos 46 de la LGCP y 116 del RLGCP, la multa es una sanción económica por defectos en la ejecución del contrato, cuyo monto se define desde el pliego de condiciones, por medio de una estimación de aspectos tales como el monto, plazo, riesgo, repercusiones de un eventual incumplimiento para el servicio que se brinde o para el interés público y la posibilidad de incumplimientos parciales o por líneas. Cabe indicar que dicha lista se incluye a manera de ejemplo en la normativa, por lo que la Administración puede incluir otros factores, siempre que exista una debida justificación para su incorporación.

Ahora bien, como parte del análisis de razonabilidad y proporcionalidad, este órgano contralor ha indicado, entre otros parámetros, que si el objeto de la contratación resulta divisible en su ejecución, ya sea por puestos de trabajo o por las instalaciones donde se preste el servicio, **la multa deberá cobrarse en una proporción acorde al puesto o lugar donde se acreditó el incumplimiento y no sobre la totalidad de la factura mensual del servicio prestado.** Al respecto pueden observarse -entre otras- las resoluciones R-DCP-SICOP-02112-2024, R-DCP-SICOP-01620-2024 y R-DCP-SICOP-00066-2024.


A partir de lo anterior, pese a que efectivamente lleva razón la CCSS al afirmar que esto es un concurso con un contrato único para prestar el servicio de limpieza, lo cierto es que el objeto en el caso particular resulta divisible en su ejecución, ya sea por puestos de trabajo o por las instalaciones donde se preste el servicio, según fue referido en la cláusula 7.6, por lo que la multa deberá cobrarse en una proporción acorde al puesto o lugar donde se acreditó el incumplimiento y no sobre la totalidad de la factura mensual del servicio prestado. Por lo tanto, se declara **con lugar** el recurso de objeción en este aspecto, para lo cual la Administración deberá proceder la cláusula según lo referido anteriormente, a la cual debe otorgarse la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.

Recurso 800202500000228 - VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA

Cláusulas administrativas (forma de pago, lugar de entrega, etc) - Argumento de las partes

Se remite a lo resuelto en el apartado anterior.

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

Con lugar (Ley 9986) 


Se remite a lo resuelto en el apartado anterior.

5.2 - Recurso 800202500000226 - PBS PROVEEDORES DE BIENES Y SERVICIOS SOCIEDAD ANONIMA

Condiciones invariables (admisibilidad) - Argumento de las partes

1) Sobre la forma de acreditar la experiencia (requisito de admisibilidad). Respecto a los argumentos de las partes, se remite al expediente digital del trámite de los recursos de objeción de la Licitación Mayor 2025LY-000001-0001102382.

Condiciones invariables (admisibilidad) - Argumentación de la CGR

Con lugar (Ley 9986) 

1) Sobre la forma de acreditar la experiencia (requisito de admisibilidad). Criterio de la División. Como punto de partida, debe señalarse que el objeto del presente concurso corresponde a la contratación del servicio de limpieza para inmuebles de la CCSS, a fin de mantener condiciones óptimas de aseo en la sede y los Ebais del Área de Salud Mora Palmichal ([2. Información de Pliego de condiciones]; ingreso del pliego de condiciones";[F. Documento del Pliego de condiciones]; 01- ESPECIFICACIONES TÉCNICAS-SERVICIO DE LIMPIEZA_ASMP .pdf). Partiendo de lo anterior, el pliego de condiciones dispone en el apartado 6. "Requisitos de admisibilidad", inciso b), lo siguiente: "*Aportar como mínimo, cuatro (4) cartas digitalizadas o certificaciones, emitidas por instituciones nacionales del sector público o privado, con las cuales se demuestre que tiene, al menos, diez (10) años de experiencia en el mercado en contrataciones de la misma naturaleza a la solicitada en el presente pliego de condiciones y sus anexos. Dichas cartas deben contener como mínimo la siguiente información (todos los documentos aportados deben ser inteligibles): (...) Fecha de inicio y de finalización de la contratación (día, mes y año). Deberá indicarse con precisión desde cuando se realizó el servicio y el tipo de servicio para determinar la antigüedad de la experiencia. En el caso de que la contratación no tenga aún fecha de finalización (se encuentra en ejecución), para el análisis y evaluación de experiencia se tomará el tiempo desde el inicio de la contratación hasta la fecha y hora de apertura de la presente contratación. 4. Descripción del objeto contractual. Deberá referirse al objeto de las obligaciones creadas contractualmente, para así determinar que se refiere al mismo tipo de servicios contemplados en las opciones de negocio cubiertas por el Convenio Marco (...)*" ([2. Información de Pliego de condiciones]; ingreso del pliego de condiciones";[F. Documento del Pliego de condiciones]; 01- ESPECIFICACIONES TÉCNICAS-SERVICIO DE LIMPIEZA_ASMP .pdf).

De frente a lo transcrito, la objetante alega que permitir la participación de empresas sin experiencia vinculante a los entornos de salud públicos-privados, supone incluir una condición que potencia un trato desigual para los prestadores de esta actividad comercial en el mercado costarricense; destacando además que el pliego no distingue si la experiencia requerida se refiere exclusivamente a servicios de limpieza y desinfección en edificaciones de la salud público-privada o bien, en limpieza y desinfección en cualquier tipo de edificio, comercio o industria. Por ello, solicita que se modifique el pliego para precisar que las "contrataciones de la misma naturaleza", se refieren a la prestación de servicios de limpieza y desinfección en establecimientos de atención a la salud, del sector público o privado. Argumento el anterior, validado por la CCSS al momento de atender la audiencia especial, la cual ha manifestado que procederá con la modificación correspondiente.

Contextualizados los argumentos de las partes, debe recordarse que el inicio de un procedimiento de contratación pública conlleva que se emita un acto formal en el que el Jерarca o el titular subordinado competente, acredite las necesidades institucionales que requieren ser cubiertas por medio de un tercero que provea bienes o servicios para la respectiva satisfacción del requerimiento a tratar. Dicho acto discrecional se encuentra regulado en el artículo 37 de la Ley General de Contratación Pública (en adelante LGCP) y 86 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (en adelante RLGCP), lo que implica que la Administración con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés público, a partir de un uso eficiente de los recursos públicos, determine previo al inicio de la contratación el alcance del objeto contractual, la justificación de la procedencia del concurso, la información técnica del objeto y todos aquellos elementos previstos en las normas referidas anteriormente para la culminación exitosa del proceso.

En consecuencia, el pliego de condiciones se convierte en un fiel reflejo de la voluntad de la Administración, en cuyo contenido se definen aspectos de vital importancia como el objeto, las especificaciones técnicas y el plazo en que se debe brindar el servicio. Desde luego, se establecen además los requisitos a tomar en cuenta para estructurar una oferta económica, los requerimientos de admisibilidad que deben de cumplir los oferentes, así como la metodología en que serán evaluadas sus ofertas.

Esto debe ser dimensionado, en el entendido que la Administración en su deber de actuar diligentemente a efectos de atender una necesidad que se considera sustantiva para la sociedad civil, concretamente para el cuidado de sus instalaciones, debe contar con las reglas claras que logren ser materializadas en un pliego que permita comprender las especificaciones técnicas y que éstas sean lo suficientemente claras, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar. De ahí que, resulta evidente que la Administración requiere de oferentes con experiencia comprobada, que le asegure cumplir con el interés público, el cual se asocia a la protección de los pacientes y usuarios que visiten sus instalaciones. En este sentido, debe traerse a colación lo dispuesto en el artículo 94 del RLGCP, cuyo contenido dispone que la experiencia, se **aceptará en el tanto haya sido positiva**, entendida esta, como los bienes, obras o servicios **recibidos a entera satisfacción**.

Así las cosas, en virtud del allanamiento de la Administración, se declara **con lugar** este argumento. Quedan bajo responsabilidad de la Administración, las razones y justificaciones sobre la procedencia del allanamiento, el cual se entiende fue debidamente valorado por las instancias pertinentes. Se le ordena a la Administración proceder a realizar los ajustes pertinentes, por medio de la respectiva modificación cartelaría, a la cual debe otorgarse la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.

Consideración de oficio. Debe recordarse que la experiencia, se **aceptará en el tanto haya sido positiva**, entendida esta, como los bienes, obras o servicios **recibidos a entera satisfacción**. Dichas precisiones se estiman relevantes para el caso particular, pues a partir de la respuesta de la Administración, ésta deberá determinar las razones por las cuales aquellos contratos que se encuentran en ejecución le permite a los oferentes acreditar una experiencia positiva según lo requiere el marco normativo vigente, o bien, dejar regulado desde el pliego la documentación que deba presentarse para asegurar que dicha experiencia sí fue positiva. Dentro de dicho análisis, deberá contemplarse adicionalmente, cuál es el objetivo de la Administración respecto a la forma que ha determinado regular la experiencia en el pliego, es decir, si esto corresponde a la acreditación de una mayor cantidad de cartas que acrediten **al menos 10 años de experiencia** o bien, es posible que los oferentes cuenten con ese mínimo de experiencia, **presentándose por ejemplo 2 cartas que cumplan con el requisito de 10 años de experiencia**, que si bien es una cantidad de cartas menor a lo requerido, sí acredita la cantidad que se solicita. Desde luego, deberá precisarse también el término "contrataciones de la misma naturaleza", a efectos de evitar discusiones innecesarias durante la evaluación de las ofertas y eventual fase recursiva.

SOBRE CONSIDERACIONES GENERALES. 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 No. 41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley No. 9635, Responsabilidad Fiscal de la República, se recuerda a la Administración licitante, su deber de verificar desde la fase de presupuestación de la

contratación, el cumplimiento al límite de regla fiscal previsto para el ejercicio económico del año 2025, así como el marco de presupuestación plurianual dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política. Para estos efectos, la Administración deberá adoptar las medidas de control interno necesarias para verificar que el monto asignado a la contratación que se licita cumple con dichas disposiciones, debiendo advertirse que su inobservancia podría generar responsabilidad administrativa del funcionario, conforme lo regulado en el artículo 26 de la citada Ley.

6. Aprobaciones

Encargado	DIEGO ALONSO ARIAS ZELEDON	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	14/03/2025 09:58	Vigencia certificado	03/03/2023 08:57 - 02/03/2027 08:57
DN Certificado	CN=DIEGO ALONSO ARIAS ZELEDON (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=DIEGO ALONSO, SURNAME=ARIAS ZELEDON, SERIALNUMBER=CPF-01-1414-0660		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	ADRIANA PACHECO VARGAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	14/03/2025 14:30	Vigencia certificado	26/07/2022 13:17 - 25/07/2026 13:17
DN Certificado	CN=ADRIANA PACHECO VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ADRIANA, SURNAME=PACHECO VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-01-0960-0433		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

7. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	19/03/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00443-2025	Fecha notificación	14/03/2025 18:57