

## Emitir resolución de recursos

### 1. Generar resolución de recursos

<b>Encargado</b>	ZUSETTE ABARCA MUSSIO		
<b>Fecha/hora gestión</b>	19/03/2025 08:37	<b>Fecha/hora resolución</b>	19/03/2025 08:57
<b>* Procesos asociados</b>	Recursos <span>▼</span>	<b>Número documento</b>	8072025000000504
<b>* Tipo de resolución</b>	Fondo <span>▼</span>		
<b>Número de procedimiento</b>	2025LY-000005-0020600001	<b>Nombre Institución</b>	BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL
<b>Descripción del procedimiento</b>	CONT. DE EMPRESA QUE BRINDE EL SERVICIO DE LIMPIEZA PARA LAS OFICINAS Y CUBÍCULOS DE CAJEROS AUTOMÁTICOS, LAVADO DE VEHICULOS Y ATENCION ZONAS VERDES PARA EL CFBP		

### 2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000000269	26/02/2025 21:55	ESTEFANI SUSANA VALVERDE ROJAS	DISTRIBUIDORA Y ENVASADORA DE QUIMICOS SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar <span>▼</span>	No aplica <span>▼</span>
8002025000000265	26/02/2025 15:58	RAFAEL VARGAS CARVAJAL	VMA MANAGEMENT FACILITIES SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar <span>▼</span>	No aplica <span>▼</span>
8002025000000262	26/02/2025 13:29	MANUEL ANTONIO VALVERDE HUERTAS	SERVICIO DE LIMPIEZA A SU MEDIDA SELIME SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar <span>▼</span>	No aplica <span>▼</span>
8002025000000245	24/02/2025 13:53	OSCAR GUILLERMO LIZANO ACOSTA	WOOD GROUP INC SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar <span>▼</span>	No aplica <span>▼</span>

### 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. 8052025000000430 de las diez horas con veintiocho minutos del veintisiete de febrero de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara respecto del recurso interpuesto. Dicha audiencia fue contestada por la Administración el once de marzo de dos mil veinticinco, mediante respuesta que se encuentra incorporada al expediente de la objeción.

II. Que mediante auto No. 8052025000000513 de las quince horas con cuarenta y dos minutos del siete de marzo de dos mil veinticinco, esta División le previno a la Administración remitir información incorporada al pliego de condiciones; la cual fue atendida el diez de marzo de dos mil veinticinco, mediante respuesta que se encuentra incorporada al expediente de la objeción.

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 8002025000000269 - DISTRIBUIDORA Y ENVASADORA DE QUIMICOS SOCIEDAD ANONIMA

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

Se remite a los argumentos hechos por las empresas objetantes en sus escritos de interposición, y por la Administración al atender la audiencia especial, los cuales se encuentran incorporados al expediente de objeción.

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

Parcialmente con lugar (Ley 9986)



**I. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR LA EMPRESA DISTRIBUIDORA Y ENVASADORA DE QUÍMICOS S.A.**

**a) Sobre la experiencia solicitada como requisito de admisibilidad: Criterio de la división:** El pliego de condiciones establece, como un aspecto de admisibilidad, que los oferentes deben acreditar experiencia en la prestación de servicios de la misma naturaleza y alcances del objeto contractual; específicamente establece que tiene que tener experiencia bajo la modalidad de entrega según demanda, la cual se acredita mediante un máximo de tres cartas emitidas por empresas o instituciones gubernamentales o de orden financiero.

A partir de estas cartas, el pliego requiere que se demuestre lo siguiente: i) que los servicios se han proporcionado en 75 puntos diferentes (locales, muebles o edificaciones distintas); ii) que haya tenido presencia en al menos 40 cantones diferentes y en cada una de las áreas geográficas que contiene el documento Anexo 3; iii) que se haya destinado a no menos de 110 funcionarios; iv) que haya tenido la capacidad de atender un área física de edificaciones que en su sumatoria no sea menor a 60.000 m<sup>2</sup>, donde al menos uno de sus edificios sea de 16.000 m<sup>2</sup>; v) que en una sola carta se acredite la experiencia en un área no menor a 30,000 m<sup>2</sup>; vi) que el servicio se haya brindado de manera ininterrumpida durante al menos tres años completos y de forma consecutiva; vii) y que se haya prestado el servicio en los últimos cuatro años.

Lo anterior, según indica la cláusula impugnada, por cuánto actualmente mantiene un contrato de servicios de limpieza con 156 funcionarios, en 108 inmuebles distribuidos en 56 cantones y con un metraje total superior a los 88.000 m<sup>2</sup>.

La anterior cláusula es impugnada por la empresa recurrente en tanto estima que lo solicitado por la Administración limita de forma injustificada la participación, que la experiencia solicitada es excesiva e innecesaria; que por no existir sustento técnico, lo solicitado es excesivo y genera una barrera a la participación. Y además argumenta que la Administración no cuenta con una justificación válida para requerir experiencia con presencia en 40 cantones, con 110 empleados y en un área de al menos 60.000 m<sup>2</sup>, así como que sea bajo la modalidad de entrega según demanda; por lo que solicita que el pliego se modifique indicando que sea experiencia en contratos bajo la modalidad de entrega según demanda o una cantidad definida, y que se varíen los aspectos relacionados con los 75 puntos diferentes, cobertura en 40 cantones, con una cantidad de 110 personas y reducir los 60.000 m<sup>2</sup>.

Finalmente, la objetante indica que la Administración debió considerar si en el mercado existen empresas que pueden cumplir con lo solicitado.

En relación con estas manifestaciones, la Licitante indicó que las cantidades requeridas obedecen a una fracción de métricas respecto del contrato que se mantiene vigente y que incluso son un 30% inferior; señala que lo solicitado obedece al volumen del negocio de más de 1.300 millones de colones, por lo que se debe gastar el dinero de forma eficiente y responsable. Además de lo anterior, señala que no es lo mismo atender una edificación que atender varias edificaciones distribuidas en todo el país y que la empresa contratista debe honrar sus cargas sociales y tener capital de trabajo, así como la expertise para cubrir todos los puntos en los horarios y condiciones requeridas; por lo que no debe quitarse el mérito o importancia a una actuación preventiva de la Administración.

Agrega que el requerimiento bajo la modalidad de entrega según demanda obedece a la capacidad económica, logística, material, técnica y humana que debe tener la contratista para satisfacer el objeto contractual; además de ello señala que en una contratación de hace 4 años participaron 7 empresas, con lo cual concluye que a nivel del mercado nacional existe una cantidad importante de empresas que consideraron cumplir con los requisitos mínimos y que estarían dispuestas a participar en este tipo de procesos.

Finalmente, argumenta que la recurrente no cuenta con la experiencia ni con el músculo para hacerle frente a estas contrataciones y que la Licitante lleva 24 años utilizando este tipo de contrataciones, por lo que no es de valor agregado modificar el pliego; concluye indicando que le resulta curioso que la objetante en una licitación de hace 4 y 8 años había indicado que no tiene interés en participar en contrataciones fuera de la Gran Área Metropolitana, por lo que no comprende su impugnación.

A partir de lo anterior, estima este órgano contralor que lo procedente declarar **parcialmente con lugar** este punto del recurso según se procede a detallar.

En primer lugar, se estima que la objetante faltó al deber de fundamentación contenido en los artículos 88 de la LGCP y 246 y 254 de su Reglamento, que exigen que todo recurso se presente de forma fundamentada; esto implica que no solamente haga referencia a las normas y principios quebrantados, sino que además se haga acompañar de la prueba idónea, así como de los estudios técnicos que desvirtúen los criterios de la Administración o que les permitan acreditar sus afirmaciones.

Lo anterior, es así por cuanto la fundamentación se constituye en un deber que ostenta todo objetante al momento de interponer su recurso, debido a que el pliego ostenta una presunción de validez, por lo que para desvirtuarla, el objetante debe hacerse acompañar de la prueba que sustente lo indicado, dado que no son admisibles las meras consideraciones que pueda tener el objetante.

Así las cosas, tratándose de los recursos de objeción, la carga de la prueba le corresponde al recurrente quien tiene el deber de desacreditar la presunción de validez que ostenta el pliego de condiciones, lo cual debe hacer de forma razonada y motivada; de manera que los recursos que no cumplan con estos aspectos mínimos de fundamentación, sufrirán como consecuencia el rechazo de sus argumentos, de conformidad con lo establecido en los artículos 87 de la LGCP y 245 inciso c) RLGCP.

La falta de fundamentación del presente caso se visualiza debido a que si bien la recurrente indica que se establece una limitación a la participación y que es excesivo lo solicitado, no aporta ningún análisis o prueba que sustente sus manifestaciones; en este sentido puede observarse que la recurrente no explica por qué es necesario que se bajen las cantidades de referencia establecidas en el pliego de condiciones y tampoco desarrolla cuáles son los requerimientos concretos que solicita, en tanto no existe ninguna propuesta concreta de modificación.

En este sentido, nótese que la objetante requiere que se disminuyan los requisitos mínimos de experiencia que se deben demostrar y además que se permita experiencia bajo la modalidad de entrega según demanda o una cantidad definida, pero no hay ningún análisis ni valoración que permita demostrar que efectivamente existe una limitación inválida a la participación. Al respecto, la objetante pudo por ejemplo explicar cuál es la diferencia entre una modalidad y otra, para efectos de demostrar que quien ha brindado los servicios de limpieza bajo la cantidad específica sí cuenta con la expertise para cubrir y ejecutar el objeto contractual bajo los estándares de calidad requeridos por la licitante y establecer de forma concreta y específica cómo debe modificarse la cláusula y por qué ello resulta conveniente para los objetivos de la Administración.

De esta manera, nótese que la recurrente no aportó ningún análisis o prueba para acreditar la improcedencia de lo solicitado por la Administración, de ahí que se estime que existe falta de fundamentación de su recurso.

Ahora bien, en relación con las manifestaciones de la recurrente en las cuales señaló que la Administración debió considerar si en el mercado existen empresas que puedan cumplir con lo solicitado, se tiene que la Administración únicamente se refirió indicando que en una licitación de hace 4 años participaron 7 empresas, y a partir de ello considera que en el mercado existe una cantidad importante de empresas que consideraron cumplir con los requisitos mínimos y que estarían dispuestas a participar en este tipo de procesos. Es decir, que la Administración sustenta los señalamientos de la objetante relacionados con la realidad del mercado, a partir de una licitación promovida hace más de 4 años y a partir de la cantidad de ofertas presentadas, no necesariamente ofertas elegibles.

Lo anterior, es importante de precisar debido a que este órgano contralor estima que no existe un sustento por parte de la Administración que permita acreditar que en la actualidad el mercado posea potenciales oferentes que pueden satisfacer su necesidad en los términos solicitados, en tanto al atender la audiencia especial únicamente hace referencia a una licitación promovida en el año 2020, sin acreditar que el mercado se encuentra invariable.

Además de lo anterior, no puede perderse de vista que en el expediente de la Licitación se incorporó el documento denominado "*Formulario requisito previos Limpieza CBP-A1*", en el cual se hace referencia al Estudio de Mercado realizado, indicando únicamente lo siguiente:

*"Sobre el particular, se tiene que, se realizaron consultas de precios a siete empresas especializadas en el ramo de interés; no obstante, únicamente tres de estas brindados (sic) respuesta y sus respectivas cotizaciones de costos. A saber, quienes respondieron fueron: / - EULEN de Costa Rica S.A. / - VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A. / - Servicios Nítidos Profesionales SNP S.A. / Asimismo, se tiene que, los precios pueden ser comparados con otras contrataciones similares que se ubican en SICOP; siendo que, la última contratación del Conglomerado para satisfacer la presente necesidad, se realizó a través de este Sistema de Compras, por lo que, eventualmente se pueden consultar costos de data relativamente reciente y que, ya los mismos ya fueron sometidos a reajustes de precios, por parte de la actual prestataria."*

Como puede observarse, a partir de las manifestaciones de la Licitante se tiene que la indagación de mercado realizada corresponde a consultas realizadas a 7 empresas de las cuáles se obtuvieron respuestas únicamente de 3 de ellas, sin embargo se desconoce qué fue lo consultado por la Administración y respondido por las 3 empresas. Además de lo anterior, se observa que el recitado corresponde al único visible en el expediente que haga referencia al Estudio de Mercado; sin embargo este documento es impreciso a efectos de acreditar la existencia en el mercado de oferentes que puedan satisfacer la necesidad de la Administración.

En este sentido, este órgano contralor se ha referido ampliamente sobre la importancia del Estudio de Mercado indicando que es un proceso sistemático y exhaustivo cuyo objetivo primordial es obtener información actualizada y confiable acerca de las condiciones del mercado en relación a los bienes obras o servicios que se pretenden adquirir mediante un procedimiento de contratación; como puede observarse de la información que consta en el expediente y de la respuesta de la Administración estos aspectos no se cumplen en tanto la Licitante no ha acreditado que el mercado se mantenga invariable desde hace 4 años, y como se mencionó no constan las consultas que fueron realizadas, ni las respuestas brindadas, es decir los documentos base que respalden el trabajo realizado por la Administración para llevar a cabo el estudio de mercado, por las empresas EULEN de Costa Rica S.A., VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A. y Servicios Nítidos Profesionales SNP S.A.

Al respecto, no pierde de vista este órgano contralor que el artículo 34 de la LGCP establece que el Estudio de Mercado tiene como finalidad establecer la existencia de bienes, obras y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad requeridos y verificar la existencia de proveedores que permita también la toma de decisiones; de manera que la norma claramente establece que este estudio debe estar sustentado en fuentes confiables de información. Lo anterior, es importante de precisar debido a que el Estudio de Mercado no viene a ser una simple indagación de precios, sino que pretende evaluar las condiciones de objeto contractual en términos de precio, disponibilidad y calidad, es decir que no solamente colabora a la Administración en la estimación de la contratación, sino que le ayuda a determinar la realidad del mercado para lograr satisfacer su necesidad y es elemento de gran importancia en esta primera fase y también en las posteriores para la toma de las decisiones de la Administración. En este sentido, pueden verse las resoluciones No. R-DCA-SICOP-01889-2023, No. R-DCA-SICOP-01010-2023 de las 14 horas con 37 minutos del 31 de agosto del 2023 y No. R-DCP-SICOP-00401-2024 de las 17 horas con 17 minutos del 19 de marzo de 2024.

Así las cosas, en relación con el Estudio de Mercado nótese que la Administración no ha incorporado los análisis que sustentan la cláusula de experiencia, y tampoco ha acreditado que en el mercado existan oferentes que pueden cumplir y satisfacer su necesidad en los términos planteados; por lo tanto siendo que en el caso bajo análisis sí existe una limitante a la participación y esta limitante no ha sido justificada por la Administración mediante la acreditación de que en el mercado existen oferentes que pueden satisfacer su necesidad, es que este órgano contralor considera que los procedente es declarar **parcialmente con lugar** los argumentos de la recurrente, a efectos de que la Licitante incorpore el respaldo de lo requerido.

Por otra parte, si bien la Administración justifica cada uno de los aspectos requeridos en torno a la experiencia, aportando un cuadro en el que indica la cantidad de inmuebles con los que cuenta, los cantones en los que tiene presencia, la cantidad de personal de limpieza actual y los metros cuadrados de sus edificios; lo cierto del caso es que se desconoce cómo fue que la Licitante determinó los aspectos solicitados en la cláusula impugnada. Por ejemplo, si actualmente tiene presencia en 56 cantones, cuál es el parámetro objetivo a partir del cual concluyó que acreditar experiencia en 40 de ellos resulta suficiente; o bien, por qué aunque posee 159 prestadores del servicio se acredita experiencia con únicamente 110.

Es decir, no se cuenta con el análisis técnico y el respaldo que le permita a la Administración acreditar cómo fue que determinó que se debía solicitar aproximadamente un 30% inferior al servicio actual; de ahí que estime este órgano contralor que no existe sustento que acredite de forma objetiva cómo fue que la Administración obtuvo los requisitos mínimos de experiencia solicitada.

Por lo tanto, a partir de la respuesta de la Administración y siendo que el documento denominado "*Formulario requisito previos Limpieza CBP-A1*" no contiene la información necesaria para acreditar lo solicitado por la Administración y que se desconoce cómo fue que la Administración determinó el requisito de admisibilidad, aunado a la falta de fundamentación de la recurrente; es que se proceda a declarar **parcialmente con lugar** este punto del recurso, a fin de que la Administración incorpore la información que respalde lo solicitado en el pliego de condiciones y con ello justifique la limitación a su participación y la suficiencia del mercado frente a lo solicitado. Así como, proceder a realizar el estudio de mercado de conformidad con la normativa aplicable.

**b) Sobre las multas como sanciones económicas: Criterio de la división:** En relación con las sanciones económicas el pliego de condiciones establece dos aspectos que son impugnados por la empresa recurrente. El primero de ellos contenido en la cláusula 4.5.1 que establece lo siguiente:

*"(...) 4.5.1 En el caso de que el contratista no inicie operaciones para la fecha en que se haya establecido en la orden de inicio del contrato, se le estará aplicando una sanción económica por cada día de retraso equivalente al 5% de la facturación mensual prevista, hasta un máximo del 25%. La suma que corresponda por concepto de la aplicación de esta multa será rebajada del pago que se le haga al contratista."*

Por su parte la cláusula 4.5.2 indica lo siguiente:

*"(...) 4.5.2 A partir de la calificación que se obtenga sobre cada edificación producto de la aplicación de la "Hoja de Evaluación del servicio" (ver anexo 5), se procederá a penalizar económicamente, aquellas que resulten inferiores al 95%, sanción que se llevará a cabo según la siguiente metodología de aplicación: / - Para calificaciones que van entre un 100% y un 95%, no se aplicará ningún tipo de sanción. / - Para el resto de las calificaciones, se estaría aplicando una sanción equivalente a los puntos porcentuales perdidos o no obtenidos; es decir que, si en un edificio se brinda una nota del 88%, se estaría sancionando con un 7% de multa. / - La aplicación de estas sanciones no podrá sobrepasar el 25% del monto mensual pactado para la edificación que le pueda corresponder alguna penalización. / Siendo que, dichos rebajos se practicarán sobre la facturación que se ponga a cobro correspondiente al mes de la prestación..."*

Asimismo y en relación con la "Hoja de Evaluación del servicio", correspondiente al Anexo 5, se definió como un documento que permite conocer el grado de satisfacción del usuario y se debe aportar como parte de los atestados que soporten el proceso de facturación; en este sentido, la hoja señala que se evalúan aspectos como los siguientes:

*"(...) 5. El equipo cuenta con características de sonido y funcionalidad que permitan que el servicio se brinde satisfactoriamente y que, cuando así se haya requerido, se logró con la oportunidad contractual establecida (términos de inmediatez), la normalización de reportes que guarden relación con faltantes o reposición de equipo, instrumental, materiales e insumos de limpieza (...) 6. Portó su uniforme completo (pantalón, gabacha o camisa (según corresponda) / 7. La imagen del personal de limpieza fue adecuada / 8. El personal de limpieza se mostró capacitado para ejercer sus labores / 9. El personal de limpieza cumplió a cabalidad con el control de residuos no valorizables (basura) / 10. El personal de limpieza atendió cabalmente la gestión del reciclaje..."*

Y además contiene aspectos que se deben considerar durante el proceso de evaluación, relacionados con las condiciones del inmueble (entre mayor sea la satisfacción percibida, mayor sea la calificación que se brinde al aparte que se está calificando); disposición de equipos, instrumental, materiales e insumos (si se contó durante el mes con el equipo, instrumental, materiales e insumos, que pudieran resultar necesarios, tales como: escoba, palo piso, aspiradora, cepillo eléctrico, mopas, entre otros); y personal de limpieza (imagen que brindó el personal de la limpieza durante, uniforme completo y en buen estado de conservación, ostenta el conocimiento básico, disposición responsable de los residuos).

Estas cláusulas son impugnadas por la empresa recurrente en tanto estima que limitan injustificadamente la participación y por lo tanto solicita que sean ajustadas de la siguiente manera.

En relación con la cláusula 4.5.1, indica que posee una grave imprecisión al no diferenciar entre los diferentes tipos de servicio ni los lugares de prestación, por lo que genera un riesgo de que se apliquen sanciones de forma global e indiscriminada; señala a modo de ejemplo que un incumplimiento de un inmueble específico puede traducirse en una penalización sobre el total de la facturación mensual, sin distinguir la magnitud ni el impacto real de la falta, lo cual estima que genera incertidumbre y es inaceptable en tanto afecta la seguridad jurídica del contratista y vulnera el principio de intangibilidad patrimonial. Además de lo anterior, la recurrente señala que el pliego omite motivar los criterios para la imposición de multas y que eso va en contra los principios de razonabilidad y proporcionalidad sobre lo cual se ha referido anteriormente este órgano contralor.

Por otra parte y en relación con la cláusula 4.5.2 indica que posee problemas jurídicos en tanto el anexo 5 establece parámetros sancionables que no cumplen con el principio de tipicidad y eso genera discrecionalidad en su aplicación; establece que en materia sancionatoria la Administración debe definir con precisión las conductas sancionables evitando interpretaciones subjetivas. Indica que el documento anexo contiene conceptos ambiguos que dejan al contratista frente en una posición de indefensión.

Al respecto, la Administración indicó en relación a la cláusula 4.5.1 que la recurrente ignora que la sanción aplica únicamente por retraso en el inicio de operaciones, que no comprende el ejercicio realizado en relación por ejemplo a la limpieza de las alfombras. Explica que el cobro se haría sobre la base del costo del servicio y no como erróneamente interpreta que es sobre la totalidad de la contratación, señala que cada servicio se reconoce por aparte al ser según demanda y que así se cancelará, por lo que no observa que la cláusula sea desproporcionada.

Sobre la cláusula 4.5.2 indica que los tópicos están directamente relacionados con las condiciones propias e inherentes al servicio, que permite comprobar el cumplimiento de la contratista, por lo que lejos de ser elementos subjetivos el mismo documento anexo contiene apartados que orientan al evaluador; asimismo explica que este documento se realiza junto con el supervisor y que además puede ser impugnado por la contratista.

Agrega que no hay conceptos indeterminados en tanto los señalados por ejemplo sobre el uniforme son aspectos verificables a simple vista, como por ejemplo que esté en buen estado de conservación y que un trabajador podría presentarse con el uniforme sucio, desgarrado, descolorido; por lo que no debe existir inconvenientes en su aplicación. Concluye indicando que la sanción o penalización que surja se aplicaría únicamente sobre la base del importe mensual que se le debe contratar al cancelar al contratista por la atención en el inmueble y no sobre el costo mensual total.

A partir de lo anterior, estima este órgano contralor que lo procedentes declarar **parcialmente con lugar** este punto del recurso según se procede a detallar.

En relación con lo indicado en torno a la cláusula 4.5.1 se observa que el punto en discusión se centra en 2 aspectos: 1) No diferencia sobre la totalidad del servicio; y 2) No motiva los criterios de imposición de multas.

Sobre el primer tema, estima este órgano contralor que a partir de lo señalado por la Administración y el contenido del pliego de condiciones, se debe declarar parcialmente con lugar este punto debido a que de la literalidad de la cláusula impugnada es factible desprender que la sanción es aplicable únicamente por el retraso en el inicio de operaciones y no por otros problemas de ejecución en una determinada actividad; de aquí que sobre este punto no lleve razón la recurrente al hacer referencia por ejemplo a la labor de limpieza de alfombras.

No obstante y pesar de que el pliego resulta claro en que la multa sólo ocurre en relación al retraso en el inicio de las labores, se considera que la recurrente lleva razón respecto de que el pliego no determina que la multa se aplicará únicamente sobre el servicio en el que incurra el incumplimiento y no sobre la totalidad de la factura. De esta forma, puede observarse de la literalidad de la cláusula, que esta indica que el monto será rebajado "(...) *del pago que se le haga al contratista...*"; sin distinguir a cuál pago se refiere y siendo entonces hasta la atención de la audiencia especial conferida, que se tiene claro que ese rebajo aplicará únicamente sobre el monto referente a la línea en la cual se dio el incumplimiento.

Por lo tanto, siendo que el pliego de condiciones no es claro sobre este último aspecto, se estima que ello debe ser incorporado al pliego de condiciones, a efectos de que los potenciales oferentes tengan la información completa y con absoluta claridad sobre cómo se aplicarán este tipo de sanciones; lo anterior en tanto la cláusula no indica, como señala la Administración, que el cobro se realizará sólo sobre el servicio en el que se da el retraso en la ejecución. De aquí que sobre este punto sí lleva razón la recurrente porque el pliego no delimita lo manifestado por la Licitante; por lo que la Administración debe incorporar al pliego de condiciones la modificación correspondiente y brindarle la publicidad debida para este tipo de procedimientos.

No obstante lo anterior, se remite a lo resuelto por este órgano contralor en el considerando "*II. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR LA EMPRESA VMA MANAGEMENT FACILITIES S.A.*", específicamente el punto "*d) Sobre las multas como sanciones económicas*"; de manera que la Administración deberá tomar en cuenta lo ahí resuelto a efectos de que analice cuál es el criterio que prevalece para el establecimiento de multas, es decir, si corresponde al monto mensual por edificio, o si los supuestos de sanción se aplican sobre el monto correspondiente al puesto que incurrió en la falta, y no sobre el total del monto de la factura del mes que se pone a cobro de la edificación correspondiente.

Por otra parte, en relación con los estudios que respaldan la sanción impuesta, debido a que la Administración fue omisa al atender la audiencia especial y que no se visualiza que en el pliego de condiciones exista un estudio que respalde la determinación de las multas o sanciones económicas; deberá la Licitante incorporar al pliego de condiciones los estudios que respaldan su decisión, lo anterior en tanto se desconoce el análisis de proporcionalidad y razonabilidad que tuvo que realizar esa Administración para el establecimiento de la sanción económica objeto de discusión, de conformidad con el numeral 46 de la Ley General de Contratación Pública y 116 de su Reglamento.

Al respecto, se le recuerda a la Administración que este órgano contralor se ha referido en múltiples ocasiones a la necesidad de que se incorporen al expediente de la licitación los estudios que sustenten las cláusulas penales y multas (al respecto pueden verse las resoluciones No. R-DCA-0201-2019 de las trece horas cuarenta y nueve minutos del primero de marzo del dos mil diecinueve y No. R-DCA-0107-2020 de las ocho horas con un minuto del cinco de febrero del dos mil veinte).

Finalmente y en relación con los argumentos referentes a la cláusula 4.5.2, estima este órgano contralor que sí lleva razón la recurrente al indicar que hay aspectos indeterminados a partir de los cuales se quebranta el principio de tipicidad; lo anterior por cuanto no existe claridad de las acciones a las cuales se le va a imputar o aplicar la sanción al contratista.

Por ejemplo, tal y como lo señalan la recurrente, aspecto sobre el cual la Administración fue omisa, el pliego establece en el documento Anexo 5 que el equipo debe contar con características de sonido y funcionalidad que permitan que el servicio se brinde satisfactoriamente; sin embargo no se especifica en ningún apartado del documento ni en el pliego de condiciones, qué es contar con características de sonido y funcionalidad, es decir qué es lo que se debe demostrar y cuáles aspectos puntuales y objetivos conllevarían a un rebajo en la calificación de este punto.

En el mismo sentido, nótese qué al entender la audiencia especial la Administración se refiere al supuesto de los uniformes únicamente, pero lo que señala en relación a estos y a las conductas sancionables por el mal uso, tampoco se encuentra expresamente delimitado en el pliego de condiciones; es decir que lo señalado en torno a que el uniforme no puede estar sucio, desgarrado, descolorido no se encuentra contemplado en el documento Anexo 5 ni en el pliego de condiciones.

Lo anterior, permite acreditar que efectivamente existe una falta de desarrollo en el pliego de condiciones de las conductas sancionables, lo cual quebranta los principios de seguridad jurídica y tipicidad.

Así las cosas, estima este órgano contralor que siendo que los criterios sancionables deben estar plena, clara y expresamente definidos en el pliego de condiciones, en tanto al tratarse de sanciones, resulta indispensable que los potenciales oferentes tengan absoluta claridad de las condiciones objeto de sanción económica; deberá la Administración especificar en cada uno de los rubros cuáles son las conductas que originarán un rebajo de puntuación y delimitar específicamente el rebajo del que serán sujetos por cada conducta; de manera que elimine los criterios subjetivos que actualmente ostenta la cláusula.

Asimismo, estima este órgano contralor que de frente a lo indicado por la Administración al atender la audiencia especial respecto de que esta hoja se realizará de forma conjunta al supervisor y que la calificación puede ser sujeto de impugnación, resultan aspectos que deberán ser incorporados clara y expresamente en el pliego de condiciones, a lo cual deberá adicionar además el trámite que deberán seguir el contratista que desee recurrir a este procedimiento de impugnación; lo anterior a efectos de evitar discusiones innecesarias durante la fase de ejecución y de poder hacer aplicables las sanciones.

**c) Sobre la oferta económica y el desglose en el precio: Criterio de la división:** El pliego de condiciones establece en la cláusula 1.5 la forma en que se debe contemplarse el precio, el cual deberá rendirse según precios unitarios por cada línea por un periodo de 1 año y según el documento Anexo 1, que requiere se indique el precio según las actividades contenidas, tales como: precio por jornada diurna, mixta y nocturna según el área en la que se preste el servicio y por las actividades a realizar tales como "c) Limpieza recintos de cajeros automáticos tipo isla", "g) Lavado textiles", "e) Atención de urgencia o eventos contingenciales", entre otros.

Además de lo anterior, indica que el oferente deberá presentar la estructura del precio tanto en términos absolutos como porcentuales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 42 de la LGCP y que contenga al menos, lo siguiente: Gastos directos (mano de obra directa, salarios,

cargas sociales, gastos directos, insumos directos, otros gastos directos), gastos indirectos (mano de obra indirecta, salarios, cargas sociales, gastos indirectos, insumos indirectos, otros gastos indirectos) y utilidad.

A partir de lo anterior, la empresa objetante acude ante este órgano contralor indicando que la cláusula impugnada solicita un presupuesto detallado disfrazado de estructura de precios, lo anterior en tanto se debe desglosar el precio por hora según la jornada, los costos de limpieza de cajeros en la GAM y zonas Rurales, labores especiales, costos de cuadrilla, lavado de alfombras y vehiculos, urgencias, entre otros aspectos; por lo tanto, señala que el pliego incurre en una contradicción al exigir un desglose pormenorizado de costos por horas jornadas y ubicación y que eso equivale un presupuesto detallado, el cual debe ser presentado por el adjudicatario y con lo cual se impone una carga administrativa excesiva al oferente.

Por su parte, la Administración al atender la audiencia especial indicó que lo pedido corresponde a los precios de cada servicio y que en el documento Anexo 1 lo que hace es requerir los precios según lo permite el artículo 102 del RLGCP, indica que lo señalado por la objetante corresponde a una mala interpretación del pliego y que claramente establece en la cláusula 1.5.9 que el presupuesto detallado es un requisito que debe presentar el adjudicatario; además de la anterior señala que hay una falta de fundamentación de la recurrente en tanto una puerta a pruebas que acrediten su afectación y que le impidan participar.

A partir de la anterior, estima este órgano contralor que lo procedentes declarar **parcialmente con lugar** este punto del recurso interpuesto según se procede a explicar.

En primer lugar, se observa que existe una falta de fundamentación por parte de la recurrente de frente a lo establecido en los numerales artículos 88 de la LGCP y 246 y 254 de su Reglamento, debido a que la objetante no explica de forma alguna por qué lo solicitado en el pliego de condiciones se constituye en un presupuesto detallado. En este sentido, nótese que la recurrente únicamente manifiesta que lo solicitado es un presupuesto detallado porque pide el precio unitario según la jornada laboral y la actividad, pero omite desarrollar por qué brindar esta información conlleva per se a la configuración de un presupuesto detallado; de manera que sus manifestaciones carecen de desarrollo argumentativo y de prueba que permita acreditar que efectivamente lo que reclama conforma un presupuesto detallado.

Así las cosas, no se comprende por qué es que la objetante estima que lo solicitado es un presupuesto detallado y en consecuencia este órgano contralor se encuentra imposibilitado para acreditar que lleva razón la recurrente y que lo solicitado corresponde un presupuesto detallado.

Ahora bien, estima este órgano contralor que es responsabilidad exclusiva de la Administración analizar la información referente al precio pedida en el pliego de condiciones, frente al artículo 102 del RLGCP; lo anterior por cuanto como se observa que en la cláusula 1.5.8 la Administración solicita que se brinde información del precio referente a las cargas sociales y mano de obra que se debe cancelar; por lo que de frente a los argumentos de la recurrente que señalan que lo solicitado corresponde a un presupuesto detallado, deberá la Licitante analizar si lo requerido en la totalidad del pliego condiciones y referente al precio se encuentra conforme a lo establecido en el numeral precipitado.

Para lo anterior, la Licitante deberá tener en cuenta lo manifestado por este órgano contralor en la resolución No. R-DCP-SICOP-00646-2024 de las , en la que se indicó lo siguiente:

*"(...) Cabe resaltar, que al efectuar la solicitud sobre los aspectos de precio ruinoso o no remunerativo o precio excesivo la contratante no podrá requerir a ningún oferente la presentación total o parcial del presupuesto detallado o información, que si bien no tiene dicha calificación, si pretende revelar con sumo detalle los elementos del precio ofertado, toda vez que en el marco normativo vigente dicha obligación recae solamente en el adjudicatario, quien deberá aportarlo durante los ocho días hábiles posteriores a la firmeza de la adjudicación y antes de la suscripción del contrato al amparo de los numerales 42 de la LGCP y 103 del RLGCP. Debe hacerse un especial hincapié en el hecho de que la información para realizar los análisis de razonabilidad cambió con la nueva legislación, de forma que al efectuar la solicitud sobre los aspectos de precio ruinoso o no remunerativo o precio excesivo la contratante está imposibilitada para requerir a los oferentes la presentación total o parcial del presupuesto detallado y de información que bajo otras nomenclaturas requiera precisamente esos datos (...) Cabe señalar que lo anterior, no impide a la Administración durante el estudio de ofertas verificar aspectos de legalidad relacionados con el cumplimiento de la normativa laboral -salarios mínimos, cargas sociales, etc-, en cuyo caso de llegarse a estar en presencia de una oferta ilegible de frente al ordenamiento jurídico así lo puede dictaminar, por lo que la exclusión de una plica devendría por un aspecto de legalidad mas no de razonabilidad de precio. Por último en caso de que la licitante llegue a adjudicar una oferta con precio que excede el rango de tolerancia establecido para la contratación, deberá incorporarse al sistema digital unificado un acto motivado por el cual aquella justifique la razonabilidad del precio ofertado, documentando y detallando el análisis realizado para arribar a dicha conclusión según lo indicado en el artículo 44 inciso b) del reglamento de comentario..."*

Así las cosas se procede a declarar **parcialmente con lugar** este punto del recurso a efectos de que la Administración proceda a realizar el análisis requerido y lo incorpore al expediente de la licitación, debiendo brindarle la publicidad correspondiente para este tipo de procedimientos.

## **Recurso 800202500000269 - DISTRIBUIDORA Y ENVASADORA DE QUIMICOS SOCIEDAD ANONIMA**

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

Se remite a los argumentos hechos por las empresas objetantes en sus escritos de interposición, y por la Administración al atender la audiencia especial, los cuales se encuentran incorporados al expediente de objeción.

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

Parcialmente con lugar (Ley 9986) 


Se remite a lo indicado en el punto "Multas y Cláusula penal - Argumentación de la CGR", del apartado "5.1 - Recurso 800202500000269 - DISTRIBUIDORA Y ENVASADORA DE QUIMICOS SOCIEDAD ANONIMA".

## **Recurso 800202500000269 - DISTRIBUIDORA Y ENVASADORA DE QUIMICOS SOCIEDAD ANONIMA**

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

Se remite a los argumentos hechos por las empresas objetantes en sus escritos de interposición, y por la Administración al atender la audiencia especial, los cuales se encuentran incorporados al expediente de objeción.

#### Sistema de evaluación – Metodología del factor - Argumentación de la CGR

Parcialmente con lugar (Ley 9986) 


Se remite a lo indicado en el punto "Multas y Cláusula penal - Argumentación de la CGR", del apartado "5.1 - Recurso 800202500000269 - DISTRIBUIDORA Y ENVASADORA DE QUIMICOS SOCIEDAD ANONIMA".

#### Recurso 800202500000269 - DISTRIBUIDORA Y ENVASADORA DE QUIMICOS SOCIEDAD ANONIMA

##### Requisitos exigidos por normativa técnica-servicios - Argumento de las partes

Se remite a los argumentos hechos por las empresas objetantes en sus escritos de interposición, y por la Administración al atender la audiencia especial, los cuales se encuentran incorporados al expediente de objeción.

#### Requisitos exigidos por normativa técnica-servicios - Argumentación de la CGR

Parcialmente con lugar (Ley 9986) 

Se remite a lo indicado en el punto "Multas y Cláusula penal - Argumentación de la CGR", del apartado "5.1 - Recurso 800202500000269 - DISTRIBUIDORA Y ENVASADORA DE QUIMICOS SOCIEDAD ANONIMA".

#### Recurso 800202500000269 - DISTRIBUIDORA Y ENVASADORA DE QUIMICOS SOCIEDAD ANONIMA

##### Precio - Argumento de las partes

Se remite a los argumentos hechos por las empresas objetantes en sus escritos de interposición, y por la Administración al atender la audiencia especial, los cuales se encuentran incorporados al expediente de objeción.

#### Precio - Argumentación de la CGR

Parcialmente con lugar (Ley 9986) 


Se remite a lo indicado en el punto "Multas y Cláusula penal - Argumentación de la CGR", del apartado "5.1 - Recurso 800202500000269 - DISTRIBUIDORA Y ENVASADORA DE QUIMICOS SOCIEDAD ANONIMA".

#### 5.2 - Recurso 800202500000265 - VMA MANAGEMENT FACILITIES SOCIEDAD ANONIMA

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

Se remite a los argumentos hechos por las empresas objetantes en sus escritos de interposición, y por la Administración al atender la audiencia especial, los cuales se encuentran incorporados al expediente de objeción.

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

Parcialmente con lugar (Ley 9986) 

## II. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR LA EMPRESA VMA MANAGEMENT FACILITIES S.A.

**a) Sobre el precio de referencia y las bandas de tolerancia:** El pliego de condiciones en la cláusula 1.5.7 señala lo siguiente:

*“Los rangos de tolerancia se establecen en apego al artículo 44 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, para efectos de determinar la razonabilidad, para el presente procedimiento se establece un +/- 10% de los precios referenciados por el área técnica para definir la estimación de cada partida”.*

Este requerimiento es impugnado por la objetante, quien señala que los precios de referencia no están incorporados en el pliego de condiciones, razón por la cual solicita que sean incluidos. Por su parte, la Administración detalla las diversas opciones que puede emplear para determinar la razonabilidad de los precios, incluyendo la consulta de contratos anteriores, precios de mercado con otras empresas, información en páginas web, referencias de otros clientes del proveedor, listas de precios comparativas, el banco de precios de SICOP, entre otros. Además, manifiesta que accederá a las fuentes que tenga disponibles al momento de analizar la razonabilidad ya que establecerlas con anterioridad implica que al momento de utilizarlas ya sean obsoletas y no reflejen la realidad del mercado.

Al respecto, como aspecto de primer orden reviste de importancia considerar que el artículo 34 de la Ley General de Contratación Pública (en adelante RLGCP) establece lo siguiente:

*“Estudio de mercado y precios de referencia / Previo a la estimación de la contratación, la Administración debe considerar lo indicado en el artículo 17 de la presente ley como un insumo más, debiendo realizar un sondeo o un estudio de mercado según lo que disponga el reglamento de esta ley, sustentado en información de fuentes confiables **con el propósito de obtener los precios de referencia a los que podrá adquirir los bienes, las obras y los servicios y determinar los precios ruinosos o excesivos**, conforme lo establezca el reglamento de esta ley (...) Los valores referenciales con antigüedad superior deberán actualizarse antes de adoptar la decisión inicial”* (resaltado no corresponde al original).

El artículo en cuestión se encuentra vinculado con lo establecido en el numeral 44 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (en adelante RLGCP), en lo que respecta a la razonabilidad del precio. A su vez, dicho precepto guarda relación con lo dispuesto en el artículo 85 del mismo Reglamento, el cual regula el sondeo, el estudio de mercado y la determinación del precio de referencia. En este sentido, el citado artículo 85 establece lo siguiente:

*“Previo a la estimación de la contratación, la Administración deberá realizar un sondeo o estudio de mercado a fin de determinar los precios de referencia conforme a lo previsto en el artículo 44 del presente Reglamento y podrá considerar las guías que emitirá al efecto la Dirección de Contratación Pública”.*

A partir de las normas mencionadas, resulta posible concluir que la Administración, en la etapa de planificación de un procedimiento de contratación pública, debe realizar, como mínimo, las siguientes acciones: i) Llevar a cabo un estudio de mercado conforme a lo establecido en el artículo 34 de la LGCP. ii) Con base en los resultados del estudio de mercado, determinar los precios de referencia, sobre los cuales se establecerán las bandas de tolerancia correspondientes, conforme a lo dispuesto en el artículo 44 del RLGCP.

Una vez que la Administración cuente con la información correspondiente, tanto los precios de referencia como las bandas de tolerancia, deben ser debidamente incorporados al pliego de condiciones, con el fin de que los potenciales oferentes tengan claridad respecto a las reglas que la Administración aplicará al momento de analizar la razonabilidad de las ofertas presentadas. Es decir, dicha información previa —comprendida por el estudio de mercado, las bandas de tolerancia y el precio de referencia— constituye el insumo fundamental mediante el cual la Administración podrá determinar si un precio es ruinoso o excesivo. En consecuencia, resulta imperativo que esta información se encuentre debidamente definida en el pliego de condiciones del procedimiento de contratación, garantizando la transparencia y la correcta aplicación de los criterios establecidos.

Sobre esta línea se ha referido anteriormente este órgano contralor mediante la resolución No. R-DCP-SICOP-00646-2024 de las trece horas treinta y un minutos del ocho de mayo de dos mil veinticuatro, en la cual se indicó lo siguiente:

*“Este estudio de mercado tiene como uno de sus propósitos -según la norma transcrita- obtener precios de referencia de bienes, obras y servicios con la finalidad de establecer un rango de tolerancia para determinar si un precio resulta ser ruinoso o excesivo (...) De lo anterior se desprende que existe una relación de normas entre la forma de efectuar el estudio de mercado según artículo 34 LGCP y los escenarios previstos para realizar el análisis de la razonabilidad del precio ofertado regulado en el artículo 44 RLGCP. En consecuencia, de una lectura armonizada de lo dispuesto en la Ley y el Reglamento de Contratación Pública es factible concluir que el artículo 44 de dicho reglamento permite operativizar la obligación impuesta a las Administraciones licitantes en cuanto a la realización de un estudio de mercado, al establecer las reglas generales que deben seguirse para determinar el precio de referencia y la banda o rango de tolerancia -máximo y mínimo- que resultan del citado estudio y que posteriormente se utilizarán durante la fase de análisis de ofertas para concluir sobre la razonabilidad del precio ofertado (...) Efectuado el estudio de mercado y definido el precio de referencia y el rango de tolerancia, y ya en etapa de análisis de ofertas, la Administración analizará los precios ofertados con la finalidad de determinar su razonabilidad de conformidad con el rango de tolerancia que fue advertido en cartel (...)”.*

Contextualizado lo anterior, considera este Despacho que a efectos de resolver el asunto que nos ocupa, resulta necesario efectuar algunas consideraciones.

En primer lugar, tal y como se ha señalado en la presente resolución, la Administración no cuenta con un estudio de mercado conforme lo establece la LGCP y el RLGCP. Por lo tanto, deberá considerar, además de lo indicado previamente, tanto lo señalado en el punto a) del recurso interpuesto por la empresa Distribuidora y Envasadora de Químicos S.A., como lo expuesto en el punto a) del recurso interpuesto por la empresa Wood Group S.A., en lo relativo al estudio de mercado.

En segundo lugar, si bien la Administración, en la cláusula 1.5.7, establece que el rango de tolerancia es de +/- 10%, lo cierto es que la licitante no ha demostrado la fuente de dicho porcentaje, ya que no cuenta con los precios de referencia. Es decir, la Administración no ha logrado sustentar el porcentaje definido, dado que no se ha basado en un estudio de mercado ni en los precios de referencia obtenidos a partir de dicho

estudio. En consecuencia, la falta de una adecuada justificación o sustento de dicho porcentaje genera incertidumbre respecto a la metodología utilizada para su obtención.

En tercer lugar, si bien este Despacho no desconoce la posibilidad que tiene la licitante de acudir a las diversas opciones enumeradas en su respuesta de audiencia especial para obtener los precios de referencia, lo cierto es que, tal como se indicó anteriormente, dicha información debe ser obtenida en la etapa preparatoria del procedimiento. En consecuencia, no resulta procedente que la Administración indique que determinará dichos precios en el momento de analizar la razonabilidad de las ofertas presentadas.

En virtud de lo anterior, este Despacho estima que asiste razón a la recurrente al indicar que los precios de referencia no se encuentran incorporados en el pliego de condiciones. En consecuencia, corresponde a la Administración incorporar los precios de referencia al pliego, a fin de que los oferentes tengan conocimiento y claridad de las reglas que se aplicarán al momento de analizar la razonabilidad de los precios ofertados. En atención a lo expuesto, y en base a los argumentos expuestos, este órgano contralor considera que lo procedente es declarar **con lugar** este extremo del recurso. Para tal efecto, la Administración deberá ponderar cuidadosamente la conveniencia de la modificación que efectúe, lo cual corre bajo su entera responsabilidad y deberá brindarle la debida publicidad.

**b) Sobre la experiencia solicitada como requisito de admisibilidad: Criterio de la división:** El pliego de condiciones, en su cláusula 2.4.1.1 establece una serie de requisitos que deberán ser cumplidos por los oferentes con el fin de acreditar la experiencia exigida como requisito de admisibilidad. Esta disposición ha sido impugnada por la parte objetante por diversas razones, a saber: i) Cuadro de conceptos a valorizar, ii) Plazo de emisión de las cartas, iii) Cantidad de años de experiencia, y iv) Puntos de venta.

Visto el planteamiento de la objetante, considera este órgano contralor que con el fin de proporcionar mayor claridad respecto al punto en cuestión, se procederá a resolver cada uno de los aspectos mencionados de manera separada, conforme se explica a continuación.

**i) Sobre el cuadro de conceptos por valorar:** El pliego de condiciones como parte de lo solicitado en la cláusula 2.4.1.1 establece lo siguiente:

*“b. Para hacer posible la acreditación de los parámetros básicos establecidos, los participantes **deberán aportar hasta tres cartas de referencia**; misivas que para ser admitidas deberán cumplir con las siguientes estipulaciones: - Disponer de un detalle tal y como se muestra a continuación, con el que se haga referencia a la percepción que se tuvo del servicio, en lo concerniente a cada uno de los parámetros que se pormenorizan. En donde lo esperado para cada uno de estos, sería que la connotación que se brinde sea de: **satisfactorio**, cualquier calificativo que se aparte de lo establecido (regular, insatisfactoriamente, malo, etc.), se descartará la referencia sin ser tomada en consideración, para los efectos que nos ocupa:*

**Concepto por valorar**

**Percepción**

*Nivel de limpieza de los inmuebles*

*Disponibilidad de: equipo, instrumental y uso de uniforme*

*Disposición permanente de materiales e insumos*

*Atención de gestión ambiental*

*Oportunidad de sustitución del personal ante ausencias*

*Eficacia en la atención de servicios adicionales/limpiezas especiales*

*Canales efectivos de comunicación*

(resaltado corresponde al original) (ver [2. Información de Pliego de condiciones] / 2025LY-000005-0020600001 [Versión Actual] / [ F. Documento del Pliego de condiciones ]).

Esta disposición ha sido impugnada por la parte objetante, quien sostiene que la Administración incorpora la valoración de elementos subjetivos, cuando, conforme al artículo 94 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (en adelante RLGCP), lo que debe ser considerado es la experiencia positiva, entendida como aquellos servicios recibidos a entera satisfacción.

En este sentido, la objetante argumenta que no es necesario expresar percepciones o valoraciones sobre aspectos individuales o puntuales. Asimismo, considera que la solicitud de un cuadro de percepciones y la dependencia de que todos los criterios sean calificados como satisfactorios para validar la referencia contravienen el principio de que los contratos pueden ejecutarse con un grado variable de multas, cláusulas penales o percepciones de servicio, sin que ello implique que dichos servicios no hayan sido recibidos a satisfacción, que es el requisito exigido por la normativa. Por lo anterior, solicita que dicho cuadro sea eliminado del pliego.

Por su parte, la Administración ha expresado que los criterios establecidos no responden a una valoración subjetiva, y que en caso de cumplirse dichos criterios la única conclusión posible es que la experiencia fue positiva. En este sentido, señala que resulta esencial contar con referencias de terceros para evaluar tanto la experiencia como el desempeño previo, y, en consecuencia se considera indispensable conocer la percepción que se tuvo del servicio prestado, a fin de garantizar la correcta ejecución del mismo y evitar posibles inconvenientes.

A partir de lo anterior, este Despacho comprende la intención de la licitante de asegurarse o contar con la información suficiente que demuestre la experiencia y la calidad de los servicios prestados por los oferentes en contratos similares al que nos ocupa. Sin embargo, según lo que se observa en el cuadro de "conceptos de valor" incorporado en la cláusula 2.4.1.1, la forma de acreditación de esos siete criterios se basa en la percepción de una persona, lo cual podría dar lugar a valoraciones subjetivas.

En ese sentido, la licitante no puede valorar la experiencia de un oferente basándose en una percepción, sino que dicha valoración debe realizarse a partir de hechos objetivos que puedan ser verificados de manera fehaciente.

Al respecto, nótese que el artículo 94 del RLGCP dispone lo siguiente:

**"Cuando la Administración solicite acreditar la experiencia, se aceptará en el tanto haya sido positiva, entendida ésta, como los bienes, obras o servicios recibidos a entera satisfacción, debiendo indicarse en el pliego de condiciones la forma idónea de acreditarla. Igual regla se seguirá cuando se trate de experiencia obtenida en el extranjero"** (resaltado no corresponde al original).

A partir de lo expuesto, este Despacho considera que la Administración debe proceder a revisar el requisito establecido en el pliego de condiciones y redefinir la información requerida para evaluar la experiencia, de manera que no se soliciten percepciones, ya que estas pueden ser cambiantes de una persona a otra. En consecuencia, la licitante debe requerir criterios que sean verificables, y no aquellos que se basen en percepciones, ya que en un momento posterior podrían dar lugar a hechos gravosos como la declaración de inelegibilidad de un oferente.

Por las razones antes mencionadas, lo procedente es declarar **parcialmente con lugar** este extremo del recurso, a fin de que la Administración proceda a valorar la forma más idónea para que los oferentes acrediten su experiencia, garantizando al mismo tiempo que en contrataciones anteriores el servicio prestado haya sido satisfactorio. Deberá la Administración ponderar cuidadosamente la conveniencia de la modificación que efectúe, lo cual corre bajo su entera responsabilidad y deberá brindarle la debida publicidad.

**ii) Sobre el plazo de emisión de las cartas:** El pliego de condiciones como parte de lo solicitado en la cláusula 2.4.1.1 establece lo siguiente:

**"Las cartas no podrán superar un mes de ser emitidas, a partir de la fecha de apertura de las ofertas"** (ver [2. Información de Pliego de condiciones] / 2025LY-000005-0020600001 [Versión Actual] / [ F. Documento del Pliego de condiciones ]).

Este requerimiento es impugnado por la objetante, quien considera que la exigencia de que las cartas sean emitidas con menos de un mes de antigüedad constituye una limitación injustificada. La objetante argumenta que en caso de que se modifique la fecha de apertura del concurso las cartas podrían perder su validez por unos pocos días. Además, señala que para los clientes esto representa un reproceso innecesario, ya que se les estaría solicitando que acrediten la misma información de manera repetida cada semana. Por lo anterior, solicita que se elimine el plazo de emisión de las cartas al tratarse de un hecho histórico.

Por su parte, la Administración ha manifestado que no se tiene claridad sobre lo que se pretende ni su fundamento y que de acuerdo con el artículo 135 del RLGCP, es posible subsanar las cartas de experiencia si estas vencen, por lo que se puede solicitar su subsanación en caso de que sea necesario.

Al respecto, considera este Despacho que lleva razón la objetante, en tanto que la experiencia constituye un hecho histórico, y no resulta razonable ni eficiente que la licitante limite la validez de las cartas a un plazo máximo de un mes a partir de la fecha de apertura del concurso. Lo anterior, dado que una vez que los oferentes presenten sus ofertas dentro del plazo establecido dicha experiencia no podrá ser modificada.

En este contexto, independientemente de la fecha en que se emita la carta de experiencia, la experiencia acreditada sería la misma, siempre y cuando la carta haya sido emitida con anterioridad a la apertura de las ofertas. En razón de lo anterior, pierde sentido que la Administración, una vez pasada la fecha de apertura de las ofertas, solicite subsanar una carta de experiencia por un aspecto de forma, dado que tal subsanación carecería de relevancia.

Como se indicó anteriormente, una vez abierta la oferta, la experiencia presentada no podría ser modificada, por lo que cualquier corrección de forma en la carta no afectaría el contenido ni la validez de la experiencia acreditada.

En ese sentido, considera este órgano contralor que la Administración no justificó las razones objetivas por las cuales definió un plazo máximo de un mes en el cual se deben emitir las constancias de experiencia para los oferentes, pues como bien alega el recurrente lo que acreditan dichas cartas o constancias refieren a hechos históricos que no variarán por el solo transcurso del tiempo. En sentido similar se puede ver la resolución No. R-DCP-SICOP-01309-2024 de las trece horas cincuenta y seis minutos del veintinueve de agosto de dos mil veinticuatro.

En razón de lo anterior, estima este Despacho que lo procedente es declarar **con lugar** este extremo del recurso, debiendo la Administración modificar el pliego de condiciones, a fin de no estipular una fecha de vigencia máxima posterior a la apertura de ofertas respecto a la emisión de las cartas o constancias que acrediten la experiencia. Deberá la Administración ponderar cuidadosamente la conveniencia de la modificación que efectúe, lo cual corre bajo su entera responsabilidad y deberá brindarle la debida publicidad.

**iii) Sobre la cantidad de años de experiencia:** El pliego de condiciones como parte de lo solicitado en la cláusula 2.4.1.1 establece lo siguiente:

**"b. Para hacer posible la acreditación de los parámetros básicos establecidos, los participantes deberán aportar hasta tres cartas de referencia; misivas que para ser admitidas deberán cumplir con las siguientes estipulaciones: (...) Que se hayan brindado de manera ininterrumpida durante al menos 3 años completos y de forma consecutiva (...) Metodología de comprobación de cumplimiento: "Las cartas deben contener como mínimo la siguiente información: (...) Período de inicio y de finalización del contrato, en caso de que no haya concluido; por lo menos, debe cumplir con la cantidad mínima de dos años, los cuales serían anteriores a la apertura de ofertas. No se computarán fracciones tiempo, sino sólo años completos (...)"** (resaltado corresponde al original) (ver [2. Información de Pliego de condiciones] / 2025LY-000005-0020600001 [Versión Actual] / [ F. Documento del Pliego de condiciones ]).

Este requerimiento ha sido impugnado por la objetante quien alega que en cuanto al período de inicio y finalización del contrato, en el punto b) del pliego se establece que los contratos deben haber sido brindados durante al menos tres años consecutivos. No obstante, en la metodología

de comprobación se indica que con dos años de ejecución se tomarán en cuenta, lo cual genera una contradicción dado que el pliego debe ser claro y no susceptible de interpretaciones ambiguas, por lo que solicita que el período mínimo de ejecución del contrato se establezca de manera coherente, fijando dicho período en dos años.

Al respecto, observa este Despacho que la Administración licitante al atender la audiencia especial no se pronunció sobre este punto en particular. En virtud de lo expuesto, corresponde a la Administración revisar lo señalado por la objetante y determinar si efectivamente existe una contradicción en la cláusula en cuestión. En caso afirmativo, deberá proceder a efectuar las aclaraciones o modificaciones necesarias al pliego de condiciones, con el fin de establecer las especificaciones de manera clara y precisa, a fin de prevenir posibles confusiones o interpretaciones erróneas por parte de los oferentes.

Así las cosas, se declara **parcialmente con lugar** este extremo del recurso; para ello deberá la Administración ponderar cuidadosamente la conveniencia de la modificación que efectúe, lo cual corre bajo su entera responsabilidad y deberá brindarle la debida publicidad.

**CONSIDERACIÓN DE OFICIO:** Sin perjuicio de lo anterior, este Despacho observa que la Administración ha admitido la posibilidad de que se aporte experiencia derivada de contratos en ejecución, siempre y cuando dichos contratos cuenten con una cantidad mínima de dos años previos a la apertura de ofertas. En este sentido, se señala a la Administración que debe tener en cuenta el criterio expresado por este Despacho en relación con el reconocimiento de experiencia en ejecución, conforme a lo establecido en la resolución No. R-DCP-SICOP-00388-2025, emitida a las dieciséis horas con siete minutos del seis de marzo de dos mil veinticinco, en la cual se señaló lo siguiente:

*"(...) en cuanto al tema de acreditación de experiencia, pues resulta consustancial que cuando en el pliego de condiciones se exige experiencia en obras similares, como ocurre en el presente caso lo que se busca con ello garantizar es que los oferentes posean la capacidad necesaria para ejecutar las obras contratadas y esta capacidad solo puede evaluarse objetivamente a través del análisis de obras previas que hayan sido recibidas a satisfacción, es decir aquellas que han pasado por un proceso riguroso de inspección y han sido aprobadas para su uso. Además, se toma en consideración que proyectos que no han sido sometidos a este escrutinio presentan una incertidumbre inherente en cuanto a su calidad y capacidad de ejecución, por ende surgen dudas sobre la capacidad de la empresa para llevar a cabo proyectos de similar envergadura siendo que no han sido terminadas y recibidas a satisfacción. La exigencia de obras recibidas a satisfacción como criterio de admisibilidad o evaluación no es arbitrario, sino que se fundamenta en la necesidad que tiene la Administración de contar con evidencia tangible y verificable de la capacidad del oferente, lo cual a todas luces se vuelve evidencia que permite a la Administración tomar decisiones informadas y minimizar el riesgo de contratar a empresas que no cumplan con los estándares de calidad requeridos. Por lo tanto, la experiencia positiva en la ejecución de obras debe basarse en proyectos que hayan sido concluidos y entregados de manera satisfactoria, demostrando así tanto su calidad como su funcionalidad, conforme lo señala el artículo 94 del RLGCP (...)"* (resaltado no corresponde al original).

**iv) Sobre los puntos de venta:** Parte del cuestionamiento planteado por la objetante radica en que, en la cláusula bajo análisis, se establece que la cantidad de puntos de venta debe ser 75, mientras que por otro lado se señala que deben ser 85.

Al respecto, el pliego de condiciones señala lo siguiente: *"(...) a. Para los efectos pretendidos, el oferente tendrá que demostrar que cuenta con experticia bajo las siguientes consideraciones: Que, ha proporcionado sus servicios para 75 puntos diferentes (...) Metodología de comprobación de cumplimiento: (...) lograron atender de forma eficaz, ininterrumpidamente y de forma simultánea las prestaciones que en su todo les haya resultado obligado a cubrir: la cantidad de puntos previstos (no menos de 85) (...)"* (ver [2. Información de Pliego de condiciones] / 2025LY-000005-0020600001 [Versión Actual] / [ F. Documento del Pliego de condiciones ]).

A partir de lo anterior, se observa una contradicción entre la cantidad de puntos de venta establecidos, ya que se mencionan dos cifras diferentes: 75 y 85, lo que genera ambigüedad en la interpretación y aplicación del requisito.

Al respecto, observa este Despacho que la Administración licitante al atender la audiencia especial no se pronunció sobre este punto en particular. En virtud de lo expuesto, corresponde a la Administración revisar lo señalado por la objetante y determinar si efectivamente existe una contradicción en la cláusula en cuestión. En caso afirmativo, deberá proceder a efectuar las aclaraciones o modificaciones necesarias al pliego de condiciones, con el fin de establecer las especificaciones de manera clara y precisa, a fin de prevenir posibles confusiones o interpretaciones erróneas por parte de los oferentes.

Así las cosas, se declara **parcialmente con lugar** este extremo del recurso; para ello deberá la Administración ponderar cuidadosamente la conveniencia de la modificación que efectúe, lo cual corre bajo su entera responsabilidad y deberá brindarle la debida publicidad.

**c) Sobre el personal según los metros cuadrados: Criterio de la división:** El pliego de condiciones establece en la cláusula 1.5.2 lo siguiente:

*"(...) Notas para la línea de limpieza de edificios: 1. Para áreas mayores, se estaría aplicando el mismo principio de aumentar en una persona por cada 1.000 m<sup>2</sup> o fracción, que se requiera limpiar bajo alguno (sic) de las jornadas dadas (...)"*. Además, se observa que como parte de los documentos que conforman el pliego de condiciones se encuentra el "Anexo 1" el cual en la pestaña "edificio" indica lo siguiente: *"a) Limpieza de edificios / Por cada 1.000 m<sup>2</sup> o fracción deberá cotizar el costo de una persona de limpieza; siendo que, podría aumentarse en una persona para la realización de las actividades de limpieza, bajo alguna de las jornadas dadas, siguiendo el siguiente ejemplo: De 1.001 m<sup>2</sup> - 2.000 m<sup>2</sup>, por 2 personas / 2.001 m<sup>2</sup> - 3.000 m<sup>2</sup>, por 3 personas / De 3.001 m<sup>2</sup> - 4.000 m<sup>2</sup>, por 4 personas (...)"* (ver [2. Información de Pliego de condiciones] / 2025LY-000005-0020600001 [Versión Actual] / [ F. Documento del Pliego de condiciones ]).

Al respecto, la objetante impugna la cláusula 1.5.2 en tanto considera que la cantidad de personal por edificación debe ser definida según las condiciones particulares de cada local. Lo anterior, por cuanto explica que lo recomendado es que un misceláneo cubra un área de 500 m<sup>2</sup>, metraje que puede disminuir o aumentar según las labores que deba desempeñar el personal.

Por su parte, la Administración ha manifestado que la modalidad de la contratación es según demanda y que son los oferentes quienes a partir de su experiencia pueden definir qué requieren para atender el objeto contractual. Además refiere a la cláusula 2.3.6.1 la cual indica lo siguiente:

*"El oferente debe indicar expresamente que, en caso de resultar adjudicatario, se compromete a suministrar la cantidad de personas que el Banco defina para cada inmueble; no obstante, deberá estar anuente a realizar los ajustes que se soliciten, en el caso que durante el proceso de ejecución se llega a determinar que media necesidad de reforzar el servicio con más funcionarios, o en su defecto, a disminuir el número si así resulta pertinente".*

A partir de lo anterior, si bien el argumento de la recurrente se encuentra desprovisto de la fundamentación exigida en el artículo 88 de la LGCP, así como de elementos probatorios que acrediten la veracidad de su argumento considera este Despacho que la licitante debe analizar este punto por las razones que de seguido se exponen.

En primer lugar, se observa que tanto en la cláusula 1.5.2 como en el anexo 1, la Administración define la cantidad de personal que se requiere por metro cuadrado. No obstante, al atender la audiencia especial conferida manifiesta que al tratarse de una contratación según demanda, es el oferente quien, a partir de la experiencia acumulada, debe definir lo que necesita para atender el objeto contractual, por lo que lo manifestado por la Administración no coincide con lo establecido en el pliego de condiciones.

En ese sentido, la Administración debe analizar, en función del objeto y modalidad de la contratación, si es el oferente quien debe definir la cantidad de personal que requiere por metro cuadrado o si por el contrario será el pliego de condiciones quien lo establezca.

En segundo término, se considera que corresponde a la licitante realizar un análisis exhaustivo respecto a la procedencia y viabilidad de que una sola persona asuma la cobertura de un área de mil metros cuadrados. Esta consideración no solo obedece al argumento planteado por la parte objetante, el cual como se indicó previamente carece de la debida fundamentación, sino que también tiene como propósito que la Administración evalúe si el metraje estipulado puede ser cubierto adecuadamente por una sola persona, lo que a su vez garantizaría que se reciba el servicio de calidad que se espera del mismo.

En tercer lugar, respecto a la cláusula 2.3.6.1 si bien el pliego establece que durante la etapa de ejecución podrá aumentarse o reducirse la cantidad de personal, este Despacho considera que dicha cláusula no especifica los parámetros ni las circunstancias bajo las cuales podrá aplicarse dicha disposición, ni tampoco se aclara si será la Administración quien determine dicha modificación o si podrá ser solicitada por el contratista. En virtud de lo anterior, debe la Administración incorporar y precisar estos aspectos en el pliego de condiciones, con el fin de garantizar la consolidación de cláusulas claras, completas y precisas, que eviten posibles confusiones o interpretaciones erróneas por parte de los oferentes.

Por las razones expuestas anteriormente, lo procedente es declarar **parcialmente con lugar** este extremo del recurso. Deberá la Administración ponderar cuidadosamente la conveniencia de la modificación que efectúe, lo cual corre bajo su entera responsabilidad y deberá brindarle la debida publicidad.

**d) Sobre las multas como sanciones económicas: Criterio de la división:** El pliego de condiciones regula en la cláusula 4.5.3 lo relativo a las multas y dispone lo siguiente:

*"4.5.3 Se estará aplicando una multa equivalente al 5% (hasta un máximo del 25%) del costo del servicio bajo afectación, para cada uno de los siguientes incumplimientos: a. Cuando por alguna circunstancia previsible o no, se dé la ausencia de un colaborador y el mismo no sea sustituido oportunamente; aparte del no reconocerse, el costo del tiempo no laborado del funcionario que incurrió en dicho incumplimiento, se estará aplicando la sanción prevista, para lo cual se considerará el costo diario del colaborador. Esto por cada fracción de tiempo en que se dé la afectación / b. En el caso de que el contratista no cumpla con el plazo (al menos 12 horas de anticipación), dispuesto en el punto 2.3.2.6 de este cartel, para presentar el permiso para cubrir la ausencia del colaborador titular. / c. En el caso de que el contratista no presente su gestión de cobro en los términos previstos en el punto 4.4.2 del presente cartel, se le estará aplicando una sanción económica de la facturación mensual prevista; suma que será rebajada del pago que se le haga al contratista. / d. En el caso de que el contratista no atienda los requerimientos que se le pudieran efectuar en torno a los servicios previstos en los incisos b) Servicios adicionales de limpieza, d) Labores especiales de limpieza y e) Atención de urgencias o eventos contingenciales del punto 2.3.3 del presente pliego cartel (Procedimiento para las actividades), se estará aplicando una sanción económica, sobre el costo del servicio que se dejó de atender. / e. En el caso que no se atienda la limpieza diaria, de los cubículos de cajero automático tipo isla, se aplicará la sanción aquí dispuesta por cada día desatendido. Notas: El monto mensual por concepto de sanciones económicas se estará rebajando de la facturación que se imponga a cobro; siendo que, la aplicación de estas no podrá sobrepasar el 25% del monto mensual pactado para la edificación a ser objeto de alguna penalización económica (...)" (ver [2. Información de Pliego de condiciones] / 2025LY-000005-0020600001 [Versión Actual] / [ F. Documento del Pliego de condiciones ]).*

Esta disposición ha sido impugnada por la parte objetante por diversas razones y por su parte la Administración licitante ha incorporado algunas precisiones que deben ser analizadas, razón por la cual considera este órgano contralor que con el fin de proporcionar mayor claridad respecto al punto en cuestión, se procederá a resolver cada aspectos de manera separada, conforme se explica a continuación.

**j) Sobre la penalización de la totalidad de puesto de trabajo por edificación y la doble sanción del punto a de la cláusula:** En relación con este aspecto, la parte objetante solicita que la sanción económica se calcule únicamente en función del puesto o actividad específica que incurrió en el incumplimiento. Lo anterior, en virtud de que considera que el pliego de condiciones establece un sistema de multas que aplica un rebajo sobre el monto facturado por edificación, como consecuencia de la ausencia de personal. Dicho mecanismo resulta desproporcionado, dado que penaliza la totalidad de los puestos de trabajo en la edificación, incluyendo aquellos en los cuales no se ha producido ningún incumplimiento.

Por otra parte, alega que el punto a) del pliego impone una doble penalización: el rebajo del tiempo no trabajado y una multa del 5% del monto facturado por toda la edificación, al cual se considera excesiva porque afecta servicios que no fueron afectados por el incumplimiento.

En este sentido, la licitante ha señalado que existe un error de interpretación respecto a la cláusula 4.5.2, en la cual se establece que los rebajos se aplicarán sobre la facturación que se ponga a cobro correspondiente al mes de la prestación. Esto implica que la sanción se aplicará únicamente sobre la factura del mes en que se determine la sanción, y no sobre la totalidad de la facturación. Asimismo, la licitante ha señalado que en la hoja de evaluación de servicio se valora la prestación del servicio durante el mes correspondiente, y que a partir de la calificación global obtenida en cada edificio se analiza la procedencia de aplicar una sanción pecuniaria; mecanismo de sanción que dista de hacerlo individualmente conforme se pretende. Finalmente, la licitante indica que el error de interpretación podría haber surgido a partir de la propia redacción del cartel (en particular, la cláusula 4.5.3), sugiriendo que dicha cláusula debe ser suprimida, dado que las multas deben aplicarse conforme a lo dispuesto en la hoja de evaluación de servicio.

Al respecto, en primer lugar se observa que la Administración ha manifestado su intención de eliminar la cláusula 4.5.3. En consecuencia, este Despacho entiende que el planteamiento referido a la doble sanción establecida en el punto a) de dicha cláusula deja de existir, dado que la eliminación de dicho punto hace que dicha disposición ya no sea aplicable. Lo cual es de entera responsabilidad de la Administración.

En segundo lugar, si bien se observa que la Administración ha sido enfática al indicar que la sanción se aplicará únicamente sobre la factura del mes en que se determine la sanción, y no sobre la totalidad de la facturación, estima este Despacho oportuno indicar que el cobro de las mismas debe darse bajo criterios de proporcionalidad, razonabilidad y lógica, en el entendido de que si el objeto contractual es divisible, ya sea por puesto, por ubicación, u otra condición que permita individualizar el cobro de la sanción, de esta forma debe procederse siempre y cuando no se afecten las demás líneas, posiciones o puestos, donde no se haya presentado ningún incumplimiento.

En ese sentido, se considera que existe una falta de fundamentación por parte de la Administración licitante, dado que no ha proporcionado una justificación adecuada respecto a las razones por las cuales, por ejemplo, en caso de ausencia de un trabajador, el impacto se extiende a toda la edificación y en consecuencia, se impone la sanción sobre la totalidad de la facturación de la edificación, en lugar de aplicarse únicamente sobre el puesto específico que incurrió en el incumplimiento.

Así, se estima necesario que la Administración considere que los supuestos de sanción se apliquen sobre el monto correspondiente al puesto que incurrió en la falta, y no sobre el total del monto de la factura del mes que se pone a cobro de la edificación correspondiente. En caso de que considere que el pliego debe mantenerse tal y como está actualmente deberá incorporar en el expediente de la contratación la justificación y criterio respecto a la imposibilidad de aplicar las multas por puesto como lo plantea la objetante. Sobre esta línea se ha referido anteriormente este órgano contralor mediante las resoluciones No. R-DCP-SICOP-00880-2024 de las once horas cuatro minutos del veinte de junio de dos mil veinticuatro y No. R-DCA-SICOP-00551-2023 de las once horas diecinueve minutos del quince de mayo de dos mil veintitrés.

**ii) Sobre la enmienda propuesta por la Administración:** Tal y como se indicó en el punto anterior, la Administración indicó que la cláusula 4.5.3 debe ser eliminada. No obstante, se observa que al atender la audiencia especial señaló incorporar mediante enmienda las siguientes multas:

*"- En caso de incumplimiento de forma parcial o total los requerimientos solicitados (entiéndase parcial como que sólo se haya ejecutado una parte de la línea de servicio requerida o de forma incompleta), según el procedimiento indicado en la boleta de solicitud de servicio y su correspondiente revisión posterior, el contratista deberá reconocer por cada incumplimiento que se detecte en cada vehículo el equivalente a un 5% del costo del servicio requerido, esto hasta alcanzar un máximo del 25% del monto total de factura puesta en cobro. La suma que corresponda por concepto de la aplicación de esta cláusula será rebajada del pago que se le haga al contratista. / - Ante la posibilidad de que se detecte la utilización de productos, materiales y utensilios de lavado, que no cumplan con las condiciones delimitadas en los puntos asociados a "Impacto ambiental" y "Equipo de lavado", el Banco estará aplicando una multa equivalente a la diferencia económica que pudiera haber, entre adquirir el tipo de producto utilizado con respecto a aquel convenido de forma preliminar con el contratista. Suma que será rebajada de la siguiente factura que se presente a cobro. La sumatoria de las multas nunca podrá sobrepasar el 25% del monto total de factura puesta en cobro. / - Para cuantificar dicha afectación, se estarían obteniendo en el mercado local tres referencias económicas del precio de aquel químico que se propuso aplicar, con lo que se estaría obteniendo un valor promedio y una cantidad igual de referencias del insumo correspondiente a la marca que se identificó aplicándose, con las que también se obtendría un precio promedio. Siendo que, a partir de dichos valores de mercado, la multa que se estaría aplicando sería el diferencial de precios".*

Al respecto, estima este Despacho que la Administración debe precisar este aspecto, dado que por un lado ha decidido suprimir la cláusula 4.5.3 y por otro ha incorporado nuevos supuestos en los cuales se aplicarían las multas.

En consecuencia, no queda claro si la licitante está suprimiendo de manera parcial o total la mencionada cláusula o si por el contrario las nuevas multas que se incorporan en la audiencia especial serán agregadas a la hoja de evaluación de servicio.

Por lo tanto, es necesario que la Administración defina con claridad cómo quedará estructurado el pliego de condiciones en relación con las sanciones. Lo anterior, con el fin de consolidar un pliego de condiciones con especificaciones claras y completas, que eviten posibles confusiones o interpretaciones erróneas por parte de los oferentes.


**iii) Conclusión:** Por las razones expuestas anteriormente, lo procedente es declarar **parcialmente con lugar** este extremo del recurso: para ello deberá la Administración ponderar cuidadosamente la conveniencia de la modificación que efectúe, lo cual corre bajo su entera responsabilidad y deberá brindarle la debida publicidad.

#### **Recurso 800202500000265 - VMA MANAGEMENT FACILITIES SOCIEDAD ANONIMA**

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

Se remite a los argumentos hechos por las empresas objetantes en sus escritos de interposición, y por la Administración al atender la audiencia especial, los cuales se encuentran incorporados al expediente de objeción.

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

Parcialmente con lugar (Ley 9986) 

Se remite a lo indicado en el punto "Multas y Cláusula penal - Argumentación de la CGR", del apartado "5.2 - Recurso 800202500000265 - VMA MANAGEMENT FACILITIES SOCIEDAD ANONIMA".

#### **Recurso 800202500000265 - VMA MANAGEMENT FACILITIES SOCIEDAD ANONIMA**

##### **Requisitos exigidos por normativa técnica-servicios - Argumento de las partes**


Se remite a los argumentos hechos por las empresas objetantes en sus escritos de interposición, y por la Administración al atender la audiencia especial, los cuales se encuentran incorporados al expediente de objeción.

**Requisitos exigidos por normativa técnica-servicios - Argumentación de la CGR**Parcialmente con lugar (Ley 9986) 

Se remite a lo indicado en el punto "Multas y Cláusula penal - Argumentación de la CGR", del apartado "5.2 - Recurso 800202500000265 - VMA MANAGEMENT FACILITIES SOCIEDAD ANONIMA".

**Recurso 800202500000265 - VMA MANAGEMENT FACILITIES SOCIEDAD ANONIMA****Cláusulas administrativas (forma de pago, lugar de entrega, etc) - Argumento de las partes**


Se remite a los argumentos hechos por las empresas objetantes en sus escritos de interposición, y por la Administración al atender la audiencia especial, los cuales se encuentran incorporados al expediente de objeción.

**Cláusulas administrativas (forma de pago, lugar de entrega, etc) - Argumentación de la CGR**Parcialmente con lugar (Ley 9986) 

Se remite a lo indicado en el punto "Multas y Cláusula penal - Argumentación de la CGR", del apartado "5.2 - Recurso 800202500000265 - VMA MANAGEMENT FACILITIES SOCIEDAD ANONIMA".

**5.3 - Recurso 800202500000262 - SERVICIO DE LIMPIEZA A SU MEDIDA SELIME SOCIEDAD ANONIMA****Condiciones invariables (admisibilidad) - Argumento de las partes**

Se remite a los argumentos hechos por las empresas objetantes en sus escritos de interposición, y por la Administración al atender la audiencia especial, los cuales se encuentran incorporados al expediente de objeción.

**Condiciones invariables (admisibilidad) - Argumentación de la CGR**Parcialmente con lugar (Ley 9986) 

**III. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR LA EMPRESA SERVICIO DE LIMPIEZA A SU MEDIDA SELIME S.A. Criterio de la división:** Tal y como se indicó en el Considerando I, específicamente en el punto "a) *Sobre la experiencia solicitada como requisito de admisibilidad*", el pliego de condiciones requiere que los potenciales oferentes acrediten, por medio de un máximo de 3 cartas, contar con experiencia en empresas o instituciones gubernamentales, o de orden financiero, en las que se acredite que ha proporcionado el servicio de limpieza bajo la modalidad de entrega según demanda en 75 puntos diferentes, que haya tenido presencia en al menos 40 cantones diferentes, que se haya destinado a no menos de 110 funcionarios, con un área física de edificaciones que en su sumatoria no sea menor a 60.000 m<sup>2</sup>, que en una sola carta se acredite la experiencia en un área no menor a 30,000 m<sup>2</sup>, que el servicio se haya brindado de manera ininterrumpida durante al menos tres años completos y de forma consecutiva, y que se haya prestado el servicio en los últimos cuatro años.

En relación con ello, la empresa objetante señala que lo solicitado se encuentra injustificado, que es desproporcionado y que limita la participación por cuanto los requisitos son excesivos y carecen de sustento técnico, por lo que las cláusulas son improcedentes y nulas. Específicamente, argumenta que no está justificada la solicitud para que únicamente se permita experiencia bajo la modalidad de entrega según demanda y que hay contratos de cantidad fija que son de mayor volumen; lo cual sustenta indicando además que los servicios de limpieza requeridos no son especiales o agravantes, sino que son meros servicios de limpieza que se realizan en cualquier contrato, por lo que la experiencia se puede obtener de cualquier tipo de contrato de limpieza.

Por otra parte, la recurrente señala desconocer cómo fue que la Administración determinó las cantidades requeridas en la experiencia, por ejemplo en relación al metraje de 60.000 m<sup>2</sup>, que solamente sea con 3 contratos en un lapso de tiempo de 4 años; además cuestiona que sean 40 puntos, con 110 funcionarios.

Así las cosas, señala que lo solicitado se dirige a una o dos empresas, y que si bien es importante que se valore la experiencia, esta valoración no debe hacerse de forma irracional, improcedente, ilógica e inmotivada, por lo que lo pedido es limitativo de forma innecesaria e injustificada.

En relación con estas manifestaciones, la Administración se refirió indicando que la objetante carece de experiencia y de conocimiento sobre la modalidad de contratación, y que si bien las labores de limpieza bajo cualquier esquema podría ser lo mismo, lo cierto del caso es que quien no ha realizado las labores bajo la modalidad de entrega según demanda no conoce en "know how"; por lo que lo solicitado está ligado a aspectos de oportunidad, agilidad y dinamismo. Por otra parte, la Licitante argumenta que es la modalidad que utilizada durante los últimos 24 años y que le permite, bajo términos de agilidad oportunidad y razonabilidad económica, contratar únicamente las tareas y necesidades que requieren, teniendo como bondades la adquisición de los servicios que realmente se necesitan, lo que reducen los costos procesales. Por último, explica que las cantidades solicitadas no son arbitrarias sino que responden a las condiciones que actualmente el Banco, aportando para ello un cuadro de elaboración propia en la cual se refiere a la cantidad de inmuebles, presencia cantonal, personal y metros cuadrados, que actualmente tiene la Administración y lo solicitado en el pliego; finalmente señala que el recurso carece de fundamentación.

A partir de lo anterior, estima este órgano contralor que lo procedente es declarar **parcialmente con lugar** este punto del recurso, según se procede a explicar.

En relación con las manifestaciones de la recurrente relacionadas con que la Administración carece de fundamentación al requerir que la experiencia sea obtenida bajo la modalidad de entrega según demanda y que lo solicitado no son labores de limpieza especiales o agravantes y que por eso puede acreditarse mediante cualquier tipo de contrato de limpieza, estima este órgano contralor que no resultan de recibo en tanto la recurrente faltó a su deber de fundamentación contenido en los artículos 88 de la LGCP y 246 y 254 de su Reglamento, que exigen que todo recurso se presente de forma fundamentada; esto implica que no solamente haga referencia a las normas y principios quebrantados, sino que además se haga acompañar de la prueba idónea, así como de los estudios técnicos que desvirtúen los criterios de la Administración o que les permitan acreditar sus afirmaciones.

Lo anterior es así por cuanto la fundamentación se constituye en un deber que ostenta todo objetante al momento de interponer su recurso, debido a que el pliego ostenta una presunción de validez, por lo que para desvirtuarla el objetante debe hacerse acompañar de la prueba que sustente lo indicado, dado que no son admisibles las meras consideraciones que pueda tener el objetante.

Así las cosas, tratándose de los recursos de objeción la carga de la prueba le corresponde al recurrente quien tiene el deber de desacreditar la presunción de validez que ostenta el pliego condiciones, lo cual debe hacer de forma razonada y motivada; de manera que los recursos que no cumplan con estos aspectos mínimos de fundamentación sufrirán como consecuencia el rechazo de sus argumentos, de conformidad con lo establecido en los artículos 87 de la LGCP y 245 inciso c) RLGCP.

La falta de fundamentación del presente caso se visualiza debido a que como puede apreciarse, la recurrente no aporta ningún estudio o un análisis que permita acreditar la equivalencia entre la ejecución contractual de ambos tipos de contratos, de ahí que no se tenga por demostrado que lo pretendido resulte equivalente a lo solicitado; es decir, que se deba permita experiencia en cualquier tipo de contrato de limpieza. De esta forma, la objetante pudo por ejemplo acreditar cómo cuenta con la expertise para brindar el servicio bajo una modalidad de entrega según demanda a partir de proyectos de cantidad definida, explicando por ejemplo cuál es la metodología de trabajo en ambos casos y acreditando cómo cuenta con la capacidad para satisfacer la necesidad de la Administración; contrario a ello, se observa que la Licitante sí motiva la modalidad de contratación requerida, en tanto explica las razones a partir de las cuales considera que es necesario tener el "know how" para la realización del objeto contractual, en resguardo de las finanzas públicas.

Ahora bien, tal y como se indicó en el apartado "a) *Sobre la experiencia solicitada como requisito de admisibilidad*" del Considerando I de la presente resolución, la Administración no cuenta con un análisis o respaldo suficiente que le permita sustentar lo solicitado en la cláusula, específicamente respecto de la experiencia solicitada en torno a metraje, servidores, presencia cantonal y cantidad de edificios. Por lo tanto, a efectos de no reiterar lo ya indicado, se remite a la lectura del punto indicado y se procede a declarar **parcialmente con lugar** este punto del recurso, a fin de que la Administración incorpore la información que respalde lo solicitado en el pliego de condiciones y con ello justifique la limitación a su participación y la suficiencia del mercado frente a lo solicitado.

#### 5.4 - Recurso 800202500000245 - WOOD GROUP INC SOCIEDAD ANONIMA

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

Se remite a los argumentos hechos por las empresas objetantes en sus escritos de interposición, y por la Administración al atender la audiencia especial, los cuales se encuentran incorporados al expediente de objeción.

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

Parcialmente con lugar (Ley 9986) 

---

#### IV. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR LA EMPRESA WOOD GROUP INC S.A.

**a) Sobre la adjudicación a un único oferente. Criterio de la División:** El pliego de condiciones establece en la cláusula 1.5 que el procedimiento que nos ocupa se trata de una partida única compuesta por 108 líneas.

Este aspecto es impugnado por la empresa recurrente quien solicita que la Administración establezca el procedimiento por partidas de manera que las líneas 83 a la 108 sean una partida independiente. Lo anterior, en virtud de que la recurrente estima que no existe un sustento técnico que justifique la decisión de adjudicar el procedimiento a una empresa que suministre la totalidad de los servicios requeridos, lo que en su opinión limita la participación, dado que su empresa únicamente ofrece servicios de limpieza de vehículos.

Al respecto, la Administración ha manifestado que mantiene su decisión de agrupar los servicios en una única partida, práctica implementada desde 2016 con el fin de reducir costos procesales, promover economías de escala y lograr un manejo más eficiente. Considera que bajo este esquema de proveedor único se reducen costos ya que se tendría un ahorro del 29.8% o casi 3.84 millones de colones anuales en el servicio de lavado de vehículos. Además, simplifica la fiscalización al centralizarla en un solo proveedor, mejora el control y evita la duplicidad de trámites. Respecto al estudio de mercado remite al punto 2 del "Formulario único de requisitos previos".

En virtud de lo expuesto, este órgano contralor considera pertinente, en primer término, destacar que el objeto de la contratación es el servicio de contratación de una empresa que brinde el servicio integral de limpieza para las oficinas y cubículos de cajeros automáticos, lavado de vehículos y atención de zonas verdes para el CFBP (ver [2. Información de Pliego de condiciones] / 2025LY-000005-002060001 [Versión Actual] / Descripción del procedimiento).

En segundo lugar, se debe tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 90 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, el cual establece lo siguiente:

*"Contenido del pliego de condiciones (...) 2- Condiciones generales: (...) h) Indicación de que se reserva el derecho de adjudicar parcialmente una misma línea o bien parte de un mismo objeto de conformidad con lo establecido en la decisión inicial. En este último caso, esta alternativa será posible cuando el objeto lo permita y ello no afecte su funcionalidad. En ambos supuestos se exigirá, al menos, los precios unitarios cuando la modalidad de contratación lo requiera técnicamente. No será necesario advertir en el pliego de condiciones, la posibilidad de adjudicar parte de la totalidad de las líneas contempladas en éste. La obligación de participar en la totalidad de las líneas, solamente será posible cuando exista una justificación técnica para ello y así haya sido advertido en el pliego de condiciones"* (resaltado no corresponde al original).

De lo dispuesto por dicha norma, se desprende con claridad que es prerrogativa de la Administración el derecho de adjudicar parcialmente una misma línea o bien primero si el objeto lo permite y segundo justificando técnicamente cuando solicite a los oferentes participar en todas las líneas del objeto.

Aunado a lo anterior, desprende esta División de la respuesta brindada por la Administración que la decisión de no permitir la adjudicación parcial y por ende cerrar la posibilidad a los ofertantes de participar por partidas que sean de su interés, deriva principalmente de la justificación que se brinda sobre razones cuantitativas y operativas.

En razón de lo anterior, este Despacho esperaba que la Administración en su respuesta brindara las razones técnicas que sustentaran la imposibilidad de separar el objeto, con el fin de permitir que los oferentes participen en la partida de su interés y giro comercial, y no que únicamente se limitara a indicar razones de conveniencia, ya sean cuantitativas u operativas. Adicionalmente, indicó la Administración que la razón obedece a una práctica implementada desde 2016 con el fin de reducir costos procesales, promover economías de escala y lograr un manejo más eficiente, pero no aportó la información o datos que respalden estos motivos.

En ese sentido, esta Contraloría General no deja de lado las razones que la Administración indica para adjudicar a un solo proveedor todo el objeto, por cuanto no se discuten las razones cuantitativas y operativas que ha explicado, sino lo que se quiere destacar es que la Administración no ha justificado técnicamente de frente a la naturaleza del objeto, que no sea viable separar el objeto en partidas independientes. Sobre el particular, puede observarse el criterio emitido por este Despacho en las resoluciones No. R-DCP-SICOP-00730-2024 de las ocho horas diecinueve minutos del veinticinco de mayo de dos mil veinticuatro y la No. R-DCP-SICOP-00338-2024 de las quince horas cinco minutos del siete de marzo de dos mil veinticuatro.

Por otra parte, se tiene que la Administración no acreditó a la hora justificar que no se permite la adjudicación parcial por líneas o partidas, que se haya analizado la realidad del mercado, a efectos de verificar que el objeto necesariamente debe ser contratado a un único proveedor. Lo anterior, por cuanto si bien en su respuesta incorpora un cuadro en el que demuestra un ahorro de 3.84 millones al año, se desconoce la fuente y sustento de la información.

Además, si bien la Administración en su respuesta al punto 2 del "Formulario único de requisitos previos", dicho documento no constituye un estudio de mercado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la LGCP. Sobre este tema en particular, se remite a lo dicho por este Despacho respecto a la importancia del estudio mercado en el punto a) del recurso interpuesto por la empresa Distribuidora y Envasadora de Químicos S.A. En virtud de lo anterior, se concluye que en el expediente de la contratación no se encuentra un estudio de mercado. Si bien el estudio de mercado por sí mismo no constituye una justificación suficiente para que la Administración determine la adjudicación a un único proveedor, dicho estudio podría servir como insumo para analizar y sustentar las razones técnicas de su decisión. Por ejemplo, a través del estudio de mercado, la Administración podría determinar si existen, frente al objeto contractual, empresas que cuenten con la capacidad para ofrecer la totalidad del servicio requerido.

A partir de las consideraciones efectuadas anteriormente, estima este Despacho que debe la licitante brindar de conformidad con lo indicado en el artículo 90 del RLGCP, las razones técnicas que justifican su decisión de adjudicar el procedimiento integralmente a una sola empresa, de manera que si no cuenta con la justificación técnica deberá permitir la separación del objeto y que los potenciales oferentes participen en las líneas / partidas de su interés.

Finalmente, se observa que la recurrente ha señalado una discrepancia entre lo dispuesto en el pliego de condiciones y lo establecido en el sistema SICOP, dado que en el primero se contempla una partida única, mientras que en el segundo se divide el procedimiento en dos partidas.

En relación con este punto, la Administración ha manifestado que la diferencia en la agrupación de las líneas entre SICOP y el pliego se debe a limitaciones de la plataforma, la cual solo permite 99 líneas por partida, mientras que en este caso se cuentan con un total de 108 líneas.

En este contexto, este Despacho considera que si la Administración justifica técnicamente las razones por las cuales no es posible ni viable permitir la participación por partidas deberá incorporar de manera expresa dicha justificación sobre la diferencia en la agrupación de las líneas en el pliego de condiciones, con el fin de proporcionar a los oferentes una comprensión clara de las razones por las cuales se visualizan dos partidas en el expediente, evitando de este modo confusiones o interpretaciones erróneas.

Así las cosas, se declara **parcialmente con lugar** este extremo a fin de que la Administración proceda a incorporar las razones técnicas que respalden su decisión o en su defecto permita la participación de los oferentes por partidas. Deberá la Administración ponderar cuidadosamente la conveniencia de la modificación que efectúe, lo cual corre bajo su entera responsabilidad y deberá brindarle la debida publicidad.

**V. SOBRE LA OBSERVANCIA DE LA REGLA FISCAL.** 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.

#### Recurso 800202500000245 - WOOD GROUP INC SOCIEDAD ANONIMA

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

Se remite a los argumentos hechos por las empresas objetantes en sus escritos de interposición, y por la Administración al atender la audiencia especial, los cuales se encuentran incorporados al expediente de objeción.

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

Parcialmente con lugar (Ley 9986)

Se remite a lo indicado en el punto "Condiciones invariables (admisibilidad) - Argumentación de la CGR", del apartado "5.4 - Recurso 800202500000245 - WOOD GROUP INC SOCIEDAD ANONIMA".

#### 6. Aprobaciones

<b>Encargado</b>	ZUSETTE ABARCA MUSSIO	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	19/03/2025 08:52	<b>Vigencia certificado</b>	19/05/2021 10:19 - 18/05/2025 10:19
<b>DN Certificado</b>	CN=ZUSETTE ABARCA MUSSIO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ZUSETTE, SURNAME=ABARCA MUSSIO, SERIALNUMBER=CPF-01-1348-0327		
<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>	STEPHANIE LEWIS CORDERO	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	19/03/2025 08:53	<b>Vigencia certificado</b>	16/07/2024 10:22 - 15/07/2028 10:22
<b>DN Certificado</b>	CN=STEPHANIE LEWIS CORDERO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=STEPHANIE, SURNAME=LEWIS CORDERO, SERIALNUMBER=CPF-01-1781-0599		
<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>	19/03/2025 08:57	<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>	24/03/2025 23:59	<b>Número resolución</b>	R-DCP-SICOP-00473-2025
<b>Fecha notificación</b>	19/03/2025 08:59		