


Emitir resolución de recursos
1. Generar resolución de recursos

Encargado	SURAYE ZAGLUL FIATT		
Fecha/hora gestión	13/05/2025 13:57	Fecha/hora resolución	13/05/2025 16:39
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000000849
* Tipo de resolución	Resolución de Fondo		
Número de procedimiento	2024LY-000001-0001102652	Nombre Institución	Caja Costarricense de Seguro Social
Descripción del procedimiento	SERVICIOS PROFESIONALES DE LIMPIEZA Y ASEO PARA EBAIS Y SEDE DEL ÁREA DE SALUD CARIARI		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8122025000000206 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 1	26/02/2025 20:49	PATRICIA ROJAS LEIVA	PBS PROVEEDORES DE BIENES Y SERVICIOS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Declara sin lugar por e

Resultado del acto final

No aplica

3. *Resultando

I. Que mediante auto No. 8052025000000515 de las siete horas cincuenta y seis minutos del diez de marzo de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia inicial a las partes. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.

II. Que mediante auto No. 8052025000000654 de las quince horas seis minutos del veintiséis de marzo de dos mil veinticinco esta División confirió audiencia especial a la Administración, a la apelante, al adjudicatario y al Consorcio Limpieza-Management. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.

III. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 97 de la Ley General de Contratación Pública, siendo facultativa la audiencia final, se consideró que no era necesario otorgar audiencia final a las partes, en vista de que durante el trámite del recurso se tenían todos los elementos necesarios para su resolución.

IV. Que mediante auto No. 8052025000000947 de las veintiún horas veinte minutos del doce de mayo de dos mil veinticinco, se prorrogó el plazo para resolver.

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

4. *Considerando
Recurso 8122025000000206 - PBS PROVEEDORES DE BIENES Y SERVICIOS SOCIEDAD ANONIMA

I. SOBRE EL CONCURSO. La Caja Costarricense de Seguro Social promovió la Licitación Mayor No. 2024LY-000001-0001102652 para la contratación de servicios profesionales de limpieza y aseo para EBAIS y Sede del Área de Cariari en la que resultó adjudicataria la empresa Pacific Security and Service Corporation A&B, S.A.

II. SOBRE LOS HECHOS PROBADOS. Los hechos que se han tenido por demostrados para efectos de la resolución, se han incorporado a la parte considerativa de la resolución con su respectiva referencia de prueba.

III. SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y FONDO. Tal como fue indicado en el apartado I de esta resolución, la Caja Costarricense de Seguro Social realizó un procedimiento de Licitación Mayor para los servicios de aseo y limpieza, resultando adjudicataria la empresa Pacific Security and Service Corporation A&B, S.A. (ver en Acto final). Adicionalmente, del expediente de la contratación se puede observar que el Consorcio Limpieza-Management obtuvo el segundo lugar de calificación (con un puntaje de 89,94%) y la empresa apelante, PBS Proveedores de Bienes y Servicios, S.A., se ubicó en el tercer lugar (con una calificación de 85,49%) (ver en Resultado de la evaluación). Ahora la recurrente se presenta ante el órgano contralor a fin de señalar dos incumplimientos en contra de la firma adjudicataria y en contra del segundo lugar a efecto de demostrar su legitimidad. Estos últimos, es decir, los alegatos en contra del segundo lugar de calificación, se entrarán a conocer de seguido.

1) Sobre el precio ruinoso del Consorcio Limpieza - Management. Sobre el punto en discusión, la apelante señala que la oferta No. 1 presentó un precio que estaba fuera del rango de tolerancia establecido por la Administración, lo que generó dudas sobre su razonabilidad. Agrega que a pesar de que la Administración solicitó al oferente que justificara su precio, la respuesta y la documentación proporcionada fue insuficiente. El precio ofertado era significativamente menor que el promedio estimado, y la justificación del oferente no detalló cómo podría cubrir los costos del servicio. Argumenta que la oferta debió ser considerada inelegible y enfatiza la obligación de la Administración de verificar la razonabilidad de los precios para proteger el interés general y garantizar el equilibrio financiero en los contratos públicos, citando jurisprudencia de la Contraloría General de la República que respalda esta postura.

El **Consorcio Limpieza - Management** defiende la razonabilidad de su precio global, argumentando que la valoración debe hacerse sobre el precio total y no por rubros individuales como pretende el apelante PBS. Señala que respondió a la consulta de la Administración sobre sus costos, confirmando su corrección y aportando una carta de su proveedor que certifica la relación comercial y los precios especiales. Además, critica a PBS por intentar establecer precios ruinosos por líneas de insumos sin siquiera haber proporcionado un listado de los suyos. Sostiene que las diferencias de precios no prueban la ruinosidad, ya que sus precios pueden ser simplemente diferentes a los de PBS sin que eso implique nada. Subraya que PBS desconoce detalles importantes de su operativa, como las marcas de los productos, las depreciaciones, el inventario y los descuentos con proveedores, lo que invalida cualquier comparación directa de costos. Concluye que la Administración aceptó su explicación y se dio por satisfecha.

La **Administración** no se refirió a este aspecto del recurso en la audiencia inicial.

A partir de lo señalado por las partes, en primer lugar se tiene que el artículo 88 de la Ley General de Contratación Pública, establece la obligación de los recurrentes de fundamentar debidamente sus recursos y aportar la prueba idónea para sustentar sus alegaciones. Esta exigencia no es un mero formalismo, sino un pilar fundamental para garantizar la eficiencia, transparencia y legalidad de los procedimientos de contratación. Además, esto implica no solo citar las normas jurídicas que se consideran infringidas, sino también demostrar de manera fehaciente, a través de prueba idónea y pertinente, la existencia del vicio alegado y su impacto en el procedimiento de contratación.

En el contexto específico del alegato de precio ruinoso, la carga probatoria que recae sobre el apelante es particularmente exigente. No basta con expresar una mera inconformidad con el precio ofertado por otro competidor o señalar diferencias con respecto a los propios costos. La jurisprudencia y la doctrina especializada en contratación pública han delineado con claridad los elementos que deben concurrir para acreditar la existencia de un precio ruinoso.

En primer lugar, la prueba aportada debe ser de naturaleza técnica y especializada. Esto significa que el análisis de ruinosidad no puede basarse en apreciaciones subjetivas o comparaciones superficiales. Se requiere un estudio técnico-económico detallado, elaborado por profesionales con el conocimiento y la experticia necesaria (como contadores públicos autorizados, peritos financieros o consultores especializados en costos), que analice la estructura de costos del oferente en relación con el precio ofertado y las condiciones de ejecución del contrato. Este estudio debe demostrar, de manera inequívoca, que el precio es tan bajo que resulta imposible para un operador económico razonable cumplir con las obligaciones contractuales de forma eficiente y sostenible, poniendo en riesgo la calidad del servicio o la correcta ejecución del mismo.

En segundo lugar, la prueba debe ser pertinente y conducente al objeto de la controversia. En el presente caso, la presentación de proformas o facturas correspondientes a unos pocos insumos específicos no cumple con este requisito. Si bien puede ilustrar diferencias de precios en ciertos rubros, no ofrece una visión integral de la estructura de costos del Consorcio Limpieza - Management ni demuestra que el precio global ofertado sea insostenible. Es perfectamente plausible que el Consorcio, gracias a acuerdos comerciales estratégicos, compras a gran escala, eficiencias operativas u otras ventajas competitivas legítimas, pueda ofrecer precios competitivos sin que ello implique ruinosidad.

En tercer lugar, es crucial que el apelante explique de manera clara y detallada cómo la prueba aportada sustenta su alegato de precio ruinoso. No basta con adjuntar documentos; es necesario analizar la información contenida en ellos y vincularla directamente con la imposibilidad de ejecutar el contrato de manera adecuada con el precio ofertado. En el presente caso, el apelante PBS se limita a señalar diferencias de precios sin ofrecer un análisis técnico que demuestre la inviabilidad económica del Consorcio.

Finalmente, es importante recordar que la normativa de contratación pública establece el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos. Esto significa que las decisiones de la Administración se presumen conformes a derecho, y recae sobre el recurrente la carga de desvirtuar dicha presunción mediante prueba robusta y argumentos sólidos. De ahí que la simple duda o la mera posibilidad de que un precio sea ruinoso no es suficiente para evidenciar un vicio en contra de una oferta.

Así las cosas, se puede concluir que el alegato de precio ruinoso requiere una fundamentación técnica rigurosa, respaldada por prueba idónea y pertinente que demuestre de manera concluyente la inviabilidad económica de la oferta. La presentación de comparativas de precios aisladas y la ausencia de un análisis técnico integral que considere la totalidad de los costos y las posibles eficiencias del oferente, como ocurre en el presente caso, no cumplen con los estándares probatorios exigidos por la normativa costarricense de contratación pública y, por lo tanto, conducen a declarar **sin lugar** el presente extremo.

2) Sobre la experiencia del Consorcio Limpieza - Management. Sobre el punto en discusión el apelante señala que la Caja Costarricense de Seguro Social realizó un estudio deficiente de las ofertas, lo que invalida el acto final, específicamente en cuanto a las cartas de experiencia. Agrega que el pliego de condiciones exigía un mínimo de cuatro cartas que demostraran al menos diez años de experiencia en contrataciones similares y además, no se permitía combinar la experiencia de las cartas para alcanzar los diez años, sino que cada carta debía acreditar individualmente ese requisito. Adiciona que el análisis detallado de las cartas presentadas por la empresa en segundo lugar revela que

solo dos cumplen con los requisitos de admisibilidad. Crítica al ente técnico por su evaluación superficial de las cartas, limitándose a indicar que la oferta cumplía técnicamente, sin verificar adecuadamente la experiencia acreditada por cada carta.

El **Consortio Limpieza - Management** señala que la interpretación de la recurrente, que exige la presentación de cuatro contratos con una duración de 10 años cada uno, carece de lógica y distorsiona los requisitos del pliego. Adiciona que el análisis técnico realizado por el Lic. Andrey Salazar Cuadra del Área Investigación y Seguridad Institucional No. DSI-AISI-0117-2025, quien es la autoridad competente para interpretar el pliego, confirma que cumple con los criterios de experiencia para ser admitida. Por lo tanto considera que el argumento de la recurrente es infundado.

La **Administración** indica que se analizó los documentos presentados y determinó que algunos contratos consignados cumplen con los requisitos exigidos, mientras que otros presentan inconsistencias en cuanto a la naturaleza del servicio prestado y el tiempo de experiencia acreditado. Agrega que el análisis de estos documentos se encuentra visualizado en el oficio de análisis técnico DSI-AISI-0117-2025 dentro del expediente digital del SICOP. Concluye que la información utilizada para dicho análisis está disponible en las ofertas presentadas por los oferentes.

A partir de lo señalado por las partes, conviene revisar lo que dispone el pliego de condiciones sobre el punto en discusión. Así, el punto 6 establece, en lo pertinente, lo siguiente: **"6. Requisitos de admisibilidad (...)** A. **Aportar como mínimo, cuatro (4) cartas digitalizadas o certificaciones, emitidas por instituciones nacionales del sector público o privado, con las cuales se demuestre que tiene, al menos, diez (10) años de experiencia en el mercado en contrataciones de la misma naturaleza a la solicitada en el presente pliego de condiciones y sus anexos. Dichas cartas deben contener como mínimo la siguiente información (todos los documentos aportados deben ser inteligibles) (...)** 3. **Fecha de inicio y de finalización de la contratación (día, mes y año). Deberá indicarse con precisión desde cuando se realizó el servicio y el tipo de servicio para determinar la antigüedad de la experiencia. En el caso de que la contratación no tenga aún fecha de finalización (se encuentra en ejecución), para el análisis y evaluación de experiencia se tomará el tiempo desde el inicio de la contratación hasta la fecha y hora de apertura de la presente contratación"** (destacado es del original).

Para el cumplimiento del requisito transcrito, se tiene que en su oferta, el Consortio Limpieza- Management presentó 11 cartas de experiencia (ver en el archivo de Oferta.zip dentro del apartado de Oferta de la empresa). Además, se observa que en el oficio DSI-AISI-0117-2025 del 30 de enero anterior, la entidad licitante realizó el análisis técnico de la contratación y sobre este consorcio indicó: **"Oferta 1: "CONSORCIO LIMPIEZA - MANAGEMENT"** / *Con relación a (sic) dicha oferta y de conformidad con los aspectos técnicos detallados en el cartel de licitación, se determina que la oferta señalada cumple técnicamente con los aspectos solicitados en la especificación* y además, dentro del mismo documento aportó la Tabla No. 1 en dónde indicó que el consorcio cumple con: **"Aportar como mínimo, cuatro (4) cartas digitalizadas o certificaciones, emitidas por instituciones nacionales del sector público o privado, con las cuales se demuestre que tiene, al menos, diez (10) años de experiencia en el mercado en contrataciones de la misma naturaleza a la solicitada en el presente pliego de condiciones y sus anexos"** (ver en Resultado de la solicitud de verificación o aprobación recibida, No. 0702025116100026).

Ahora bien, la recurrente en su acción recursiva se limita a señalar que el pliego solicita como mínimo 4 cartas de experiencia, sin poder combinar las cartas para alcanzar los 10 años, es decir, señala que cada certificación debe demostrar los 10 años de experiencia. A partir de ese detalle, analiza las cartas o certificaciones de experiencia presentadas por el Consortio señalando, particularmente, que la certificación de AS Belén Flores, cumple con todos los puntos de admisibilidad, al igual que la del Hospital de Los Chiles. Aunado a ello la impugnante señala que las cartas de ADS Limón, ADS Talamanca, Marcial Fallas, Hospital la Anexión, INS, Hospital de Niños y el Hospital San Vicente, no tiene la totalidad de años requeridos en el pliego y por lo tanto, no cumple con la experiencia requerida.

No obstante, más allá de señalar que el pliego de condiciones requiere que se cuente con 10 años de experiencia y que el recurrente considere que no se pueden combinar las cartas para demostrar este hecho -aspecto que no está claramente dispuesto en el pliego- lo cierto es que no analiza la trascendencia del supuesto incumplimiento. Y es que debe tomar en cuenta quien recurre que de conformidad con el principio de eficiencia y eficacia dispuesto en el inciso e) del artículo 8 de la Ley General de Contratación Pública, no todo defecto descalifica la oferta que los contenga sino que en todas las etapas del procedimiento debe prevalecer el contenido sobre la forma. Este mismo punto es atendido en el artículo 134 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública cuando la norma señala que los incumplimientos intrascendentes no implicarán la exclusión de la oferta. Aunado a ello, siendo que el acto final está cobijado con una presunción de validez que requiere ser desvirtuada, como parte del ejercicio de fundamentación que debe acompañar un recurso de apelación, está el deber del apelante de demostrar la trascendencia del incumplimiento.

Sobre la discusión de la trascendencia en la fase de impugnación del acto final, la resolución de esta Contraloría General R-DCA-SICOP-01193-2023 dispuso en lo pertinente: **"C) LA DISCUSIÓN DE TRASCENDENCIA EN LA FASE DE IMPUGNACIÓN DEL ACTO FINAL.** *Para este órgano contralor la omisión del análisis de trascendencia reviste de un vicio sustantivo del acto frente a la exclusión indebida de una oferta o también frente a la adjudicación de una oferta con un débil o nulo análisis que no asegure la consecución del fin público. No obstante, no puede perderse de vista que el acto final está cobijado de una presunción de validez que requiere ser desvirtuada por la parte disconforme y que hace uso de la garantía de impugnación prevista por la Ley General de Contratación Pública. En ese sentido, debe considerarse que el ordenamiento jurídico en general tiene una predisposición para que las actuaciones se ajusten a la eficiencia, eficacia, celeridad y simplicidad (Sala Constitucional, Voto No 7532-2004, Considerando IV) y que se aprecia con claridad en muchas de las normas vigentes del ordenamiento jurídico administrativo como lo son los artículos 4, 8, 10, 176 y 187 de la Ley General de la Administración Pública, de tal forma que existe un límite infranqueable: no existe nulidad sin agravio o sin perjuicio. De ahí entonces, que frente a la finalidad que persigue la contratación pública no es menos cierto que no resulta posible declarar la nulidad por la nulidad misma, por lo que el deber de fundamentación del recurso exige no sólo alegar un incumplimiento sino también desarrollar en qué consiste su trascendencia para el cumplimiento del fin público. Ciertamente la actividad de las administraciones como actividad realizada por seres humanos puede encontrar errores en los análisis y para ello existe la garantía de impugnación o de expresión de disconformidades en contra del acto final, pero existe un derecho-deber de sustentar los incumplimientos no sólo frente a un ejercicio formal del pliego del concurso sino frente a la consecución del interés público perseguido por el concurso. De ahí entonces que acreditar la trascendencia del incumplimiento se convierte en un requisito fundamental frente a los principios de eficiencia y eficacia, partiendo de un debido ejercicio de la fundamentación en el recurso y también considerando que existen numerus apertus respecto de los medios de prueba y de que la actividad comercial relacionada con el objeto de la contratación no le resulta ajena al impugnante sino que es precisamente a la que se dedica y respecto de la que conoce con detalle las reglas de la técnica aplicables y regulaciones jurídicas vinculadas"* (destacado es del original).

En el caso particular, este análisis de trascendencia se traduce en evidenciar las razones por las que contar con menos años a los requeridos en el pliego le significa al oferente un defecto de tal magnitud que amerite su exclusión. En esa línea, no se observa que el recurrente realizara un análisis de trascendencia en el sentido de evidenciar que amerita la exclusión de la empresa oferente pues como se indicó, el impugnante únicamente se refiere a que el consorcio Limpieza- Management cuenta con una cantidad de años inferior a la requerida en el pliego pero sin demostrar que esa menor cantidad de años, de frente al objeto del concurso, implique un desconocimiento de la labor, un riesgo para los usuarios o una afectación en el servicio, entre otros aspectos. Es decir, en este caso específico, no se evidencia que el recurrente haya realizado un análisis profundo que demuestre la necesidad de excluir a la empresa oferente, ya que se limita a señalar que la empresa tiene una cantidad de años de experiencia menor a la exigida en el pliego, pero no presenta argumentos que prueben que esta diferencia en la cantidad

de años, considerando el tipo de contrato, implique un desconocimiento de las tareas, un riesgo para los usuarios o un impacto negativo en el servicio, entre otros factores relevantes.

Es por lo indicado, que estima este órgano contralor que el ejercicio realizado por el recurrente es insuficiente a efecto de demostrar el incumplimiento del Consorcio, ya que no proporciona evidencia de que la menor experiencia de este oferente represente un vicio lo suficientemente grave como para justificar su exclusión.

Deviene de lo anterior, tomando en consideración que el recurrente estima que el Consorcio cumple con dos de las certificaciones, sea el Área de Salud de Belén y el Hospital de los Chiles, y que se requieren 4 certificaciones como mínimo a efecto de cumplir el requerimiento del punto 6.A del pliego de condiciones, se estima innecesario referirse a los alegatos del apelante en contra de las cartas de Banco Promerica y MUCAP, ya que, como fue expuesto, el apelante no ha logrado desvirtuar que el Consorcio no cumpla con las restantes 7 certificaciones. En virtud de lo dispuesto, se declara **sin lugar** este extremo del recurso.

Finalmente, dado que los dos argumentos presentados en contra del Consorcio Limpieza-Management fueron desestimados y consecuentemente declarados sin lugar, resulta innecesario abordar las impugnaciones dirigidas en contra del adjudicatario. Ello, por cuanto el apelante no ha demostrado, a través de su argumentación, cómo superaría la posición del segundo lugar, con lo cual deviene innecesario analizar lo señalado en contra del ganador del concurso.

5. Aprobaciones

Encargado	FERNANDO MADRIGAL MORERA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	13/05/2025 15:10	Vigencia certificado	17/05/2024 15:22 - 16/05/2028 15:22
DN Certificado	CN=FERNANDO MADRIGAL MORERA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=FERNANDO, SURNAME=MADRIGAL MORERA, SERIALNUMBER=CPF-02-0652-0911		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		
Encargado	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	13/05/2025 15:44	Vigencia certificado	16/11/2023 15:59 - 15/11/2027 15:59
DN Certificado	CN=ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ALFREDO, SURNAME=AGUILAR ARGUEDAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1249-0197		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		
Encargado	ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	13/05/2025 16:39	Vigencia certificado	21/05/2024 15:18 - 20/05/2028 15:18
DN Certificado	CN=ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ELARD GONZALO, SURNAME=ORTEGA PEREZ, SERIALNUMBER=CPF-01-0931-0970		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	16/05/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00809-2025	Fecha notificación	13/05/2025 16:41