

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	ANDREA MUÑOZ CERDAS		
Fecha/hora gestión	04/06/2025 07:58	Fecha/hora resolución	04/06/2025 08:54
* Procesos asociados	Recursos <input type="text"/>	Número documento	8072025000001021
* Tipo de resolución	Fondo <input type="text"/>		
Número de procedimiento	2025LY-000026-0001102102	Nombre Institución	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	Proyecto CCSS-1143-Proyecto Integral en Materia de Protección Contra Incendios, Etapa N°1		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000000796	13/05/2025 18:08	GERALD MAURICIO ZUÑIGA SIBAJA	GLOBALTEC TECHNOLOGIES GMZS SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar <input type="text"/>	No aplica <input type="text"/>
8002025000000795	13/05/2025 18:02	GERALD MAURICIO ZUÑIGA SIBAJA	GLOBALTEC TECHNOLOGIES GMZS SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar <input type="text"/>	No aplica <input type="text"/>

3. *Resultando

I. Que el día trece de mayo de dos mil veinticinco, se reciben en este órgano contralor por medio del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), los recursos de objeción interpuestos por la empresa **GLOBALTEC TECHNOLOGIES GMZS S. A.** (recursos No. **8002025000000795** y **8002025000000796**) en contra del pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. 2025LY-000026-0001102102, promovida por la Caja Costarricense de Seguro Social, en adelante la CCSS, para la contratación de una empresa para la ejecución del proyecto CCSS-1143-Proyecto integral en materia de protección contra incendios, Etapa No. 1.

II. Que el nueve de mayo de dos mil veinticinco, mediante el auto No. **8052025000000971** esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara respecto de los recursos de objeción interpuestos. Dicha audiencia fue contestada por la Administración mediante respuesta que se encuentra incorporada al expediente del recurso de 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.

4. *Considerando

Recurso 8002025000000796 - GLOBALTEC TECHNOLOGIES GMZS SOCIEDAD ANONIMA

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. Sobre la observancia de la regla fiscal: De conformidad con el artículo 11 y el Capítulo IV, ambos del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 del 3 de diciembre de 2018 y el Decreto Ejecutivo N°41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley N°9635, Responsabilidad Fiscal de la República, se recuerda a la Administración licitante, su deber de verificar desde la fase de presupuestación de la contratación, el cumplimiento al límite de regla fiscal previsto para el ejercicio económico del año en curso, 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.

II. SOBRE EL FONDO DE LOS RECURSOS DE OBJECCIÓN INTERPUESTOS POR LA EMPRESA GLOBALTEC TECHNOLOGIES GMZS S. A. (recursos No. 800202500000795 y 800202500000796):

a) Sobre la violación del principio de seguridad jurídica - imposibilidad de comparar ofertas en condiciones de igualdad: la recurrente presenta argumentos contra el alcance del concurso, sin puntualizar una cláusula del pliego de condiciones o algún anexo de los que conforman las bases del concurso.

En general señala como argumentación lo siguiente: **i)** existen muchas variables sin definir que no son dudas ni aclaraciones, tales como que se omite el alcance de la propuesta constructiva, dado que hasta que se haga el levantamiento resulta imposible conocer el valor real del presupuesto para cotizar en igualdad de condiciones; **ii)** se mantiene una única contratación para el diseño y la construcción, por lo cual indica que debe definirse qué pasará con ciertos departamentos y la forma de trabajo -en caso de resultar contratista-, como por ejemplo la Unidad de Cuidados Intensivos (UCI); **iii)** durante la visita al sitio no se logró determinar por ejemplo: el estado actual de los tableros para calcular la capacidad eléctrica ni si es necesario cotizarlos.

Menciona que su pretensión general es que la Administración termine el levantamiento de la información previo a promover el concurso y que no todo el riesgo sea trasladado al oferente.

La CCSS señala que en las bases del concurso se incluyó toda la información técnica para que sea ofertada la obra. Indica que el contrato es llave en mano, regulado en el artículo 176 inciso c) del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, en adelante RLGCP. Menciona que la recurrente no ha demostrado de forma fehaciente cuáles son las variables sin definir que le afectarían para poder ofertar, considerando el tipo de contrato mediante el cuál se promueve el concurso.

Indica que lo señalado por la recurrente sobre los trabajos en la UCI no está escrito en ningún apartado del pliego de condiciones, por lo cual no puede referirse al respecto. Asimismo que el recurso de objeción carece de fundamentación, dado que la visita al sitio era de orden técnico para ver las condiciones físicas de las áreas, siendo que la objetante no realizó ninguna observación al respecto.

Criterio de la División: conceptualizados los argumentos de las partes, se observa que la empresa recurrente señala la falta de definición de la información necesaria para conocer el alcance del objeto contractual; aspecto que de configurarse, imposibilita a la Administración obtener ofertas comparables para el concurso.

En ese sentido, es necesario precisar principalmente a la recurrente que el tipo de contrato que se promueve por parte de la Administración es llave en mano. (Apartado [2. Información de Pliego de condiciones], ingresar en el módulo [F. Documento del Pliego de condiciones], consultar el archivo "14 1. Condiciones Técnicas de la compra (24-4-2025).pdf (1 MB)").

Dicho tipo de contrato ha sido seleccionado por la CCSS como parte de la facultad discrecional, como la mejor opción para la ejecución del objeto contractual y la satisfacción del interés público, razón por la cual, la recurrente -dentro del ejercicio de esa discrecionalidad- debe mediante su impugnación cuestionar la utilización del mismo -tipo de contrato llave en mano-, a efecto de demostrar que no resulta aplicable para este caso particular. Lo anterior, por cuanto varios de los aspectos señalados son propios del tipo de contrato propuesto por la Administración, siendo necesaria la fundamentación de la recurrente en la vinculación de las supuestas dudas de la información que aduce cómo faltante en las reglas del concurso, en contraposición con el tipo de contrato utilizado por la CCSS.

Un ejemplo evidente de lo anterior, es cuando la recurrente señala que el pliego de condiciones omite por completo los alcances para la propuesta constructiva, dado que hasta que no se haga el levantamiento correspondiente, resulta materialmente imposible conocer el valor real del presupuesto; siendo que en un contrato llave en mano, el futuro contratista puede ofertar un objeto contractual que incluya tanto el diseño como la obra constructiva que requiere una Administración, todo en un mismo concurso.

Lo anterior encuentra en la normativa vigente su asidero -artículo 176 inciso c) del RLGCP- y en reiterados pronunciamientos de este órgano contralor que han señalado que el concepto de contrato tipo "*llave en mano*" puede describirse como: "(...) *Por el contrario, en el caso de los contratos IPC o llave en mano, el diseño y la construcción de la obra con todos los equipos para su debida operación queda en manos de un mismo contratista (...)*". En ese sentido, ver las resoluciones No. R-DCA-229-2011, misma que es citada en la resolución R-DCA-509-2016.

Según lo antes referenciado, este tipo de contrataciones implica una serie de alcances como parte del objeto de la contratación -diseño, construcción, equipamiento, puesta en marcha- en manos de un mismo contratista -según incluso se ha señalado en lo dispuesto en el artículo

176 inciso c) del RLGCP-; razón que respalda que este tipo de contrato permita que el contratista diseñe, construya, realice el equipamiento, instalación e ponga en marcha un proyecto; todo a partir de la entrega de un anteproyecto referencial por parte de la Administración.

De conformidad con lo anterior, se evidencia la falta del ejercicio de fundamentación de la recurrente, en el sentido que le correspondía demostrar sus afirmaciones, señalando que ninguno de los 16 documentos que se referencian en el expediente digital del concurso -en el módulo del pliego de condiciones- contiene la información necesaria y suficiente para cotizar un proyecto como el previsto por la CCSS -tipo de contrato llave en mano-, siendo necesario puntualizar lo que falta para contar con el anteproyecto referencial que exige la norma del 176 inciso c) del RLGCP; ello en el sentido de cuestionar cada uno de los anexos que describen las obras, planos del anteproyecto, descripción de los equipos, entre otros, que forman parte integral del pliego de condiciones. (Apartado [2. Información de Pliego de condiciones], ingresar en el módulo [F. Documento del Pliego de condiciones], consultar el archivo "14 1. Condiciones Técnicas de la compra (24-4-2025).pdf (1 MB)").

Asimismo, según la empresa recurrente señala que debe definirse cómo se trabajará en la ejecución de las obras por ejemplo en la UCI, pero no dispone en qué plano constructivo o anexo de requerimientos técnicos se dispone que el alcance del proyecto impacta en dicha unidad, siendo que la CCSS ha señalado que no se involucra la misma en este proyecto.

Por lo tanto, se echa de menos en el recurso de objeción que la recurrente hubiera cumplido con el deber de fundamentación de sus argumentos, en el sentido de puntualizar exactamente a partir de la confrontación de todos los documentos que conforman el pliego de condiciones -16 líneas de archivo en total, según lo previsto en el módulo del SICOP- la evidencia del plano o anexo de requerimiento exacto en el cual se omite la información que aduce como faltante -identificando expresamente el tipo de información- para asumir la posible presentación de su propuesta al concurso.

Lo anterior es necesario, siendo que la naturaleza jurídica del recurso de objeción tiene como objetivo precisamente poner en evidencia el menoscabo que se da con las cláusulas impugnadas -expresamente identificadas por la recurrente-, de una transgresión a los principios que rigen la materia o alguna normativa técnica que limite de forma injustificada la participación en el concurso. Ello por cuanto este órgano contralor siempre ha mantenido la posición que el recurso de objeción no se trata solamente de solicitar que se modifique el pliego de condiciones de un concurso, basado en las manifestaciones de la recurrente, sino que la pretensión debe estar debidamente fundamentada y respaldada con la prueba que acredita su dicho y más aún, señalando la infracción que limita la participación al concurso; es decir, no basta únicamente con señalar que el pliego de condiciones debe ser cambiado sin ninguna justificación que así lo amerite, lo cual le corresponde probarlo a la parte que alega el vicio.

En ese mismo ejercicio, la recurrente igualmente cuestiona el alcance general del concurso, aduciendo que la Administración no ha levantado la información necesaria para presentar su propuesta técnica y económica, pero omite igualmente proponer alguna solución concreta; ello en cuanto a identificar los documentos faltantes según el levantamiento de archivos incorporados por la CCSS como parte de las reglas del concurso, los detalles en el anexo específico y los puntos que resultan insuficientes en el anexo referencial que le corresponde a la Administración incorporar en este tipo de contrato o incluso los planos que requiere para presentar una propuesta económica correcta para cumplir con el objeto contractual; ello mediante una propuesta de redacción de su parte en ese sentido.

Así las cosas, la objetante no desarrolla de forma clara cuál es la limitante de la cláusula particular que le imposibilita o limita la participación en este concurso; por el contrario, se observa que el pliego cartelario contiene una serie de especificaciones que puntualmente pueden ser cuestionadas, a efecto que a nivel incluso técnico, este órgano contralor verifique los argumentos y prueba de la objetante, en el sentido de demostrar que la misma resulta insuficiente.

Por lo tanto, la pretensión genérica de la objetante, no se encuentra a criterio de este órgano contralor debidamente fundamentada ni con prueba pertinente que resulte una limitación para participar en el concurso; ello considerando que el procedimiento de obra pública se tramita bajo el tipo de contrato llave en mano. Así las cosas, siendo que la objetante no demuestra de forma clara y precisa que proceda su pretensión corresponde el **rechazo de plano** de este extremo del recurso de objeción por falta de fundamentación.

b) Sobre la violación del principio de valor por el dinero por el factor de evaluación impertinente e intrascendente: la recurrente presenta argumentos con respecto al factor de evaluación "*Licencia de uso de la Marca País Esencial Costa Rica*", aduciendo que es para empresas exportadoras y no resulta aplicable al objeto contractual. (Apartado [2. Información de Pliego de condiciones], ingresar en el módulo [2. Sistema de Evaluación de Ofertas], consultar en la cejilla "Consulta de los factores de evaluación").

La CCSS menciona que este criterio pondera aspectos relevantes con respecto a la responsabilidad con el medio ambiente, relacionado con el artículo 47 del RLGCP. Señala que el mismo lleva relación con el principio de valor por el dinero y con los valores de sostenibilidad ambiental; pero igualmente señala que es una licencia que se otorga a empresas o personas exportadoras que fomentan la responsabilidad del medio ambiente.

Criterio de la División: conceptualizados los argumentos de las partes, observa este órgano contralor que la recurrente pretende cambiar la ponderación del sistema de evaluación relacionado con la presentación del oferente de contar con la "*Licencia de uso de la Marca País Esencial Costa Rica*".

En ese sentido, efectivamente dicha licencia se encuentra ligada a empresas y organizaciones costarricenses que puedan utilizar la marca país "*Esencial Costa Rica*" en sus comunicaciones, productos y servicios, siendo una herramienta de competitividad diseñada para promover la

imagen integral del país a nivel internacional con dos objetivos: atraer turismo -licencia a cargo del Instituto Costarricense de Turismo- o bien fomentar las exportaciones y la inversión extranjera directa, así como fortalecer la identidad nacional -licencia a cargo de PROCOMER-, cuyo enfoque principal es el sector comercial de exportaciones.

Conforme lo anterior, téngase en cuenta que la empresa recurrente menciona el enfoque de dicha licencia -exportaciones-; referencia que igualmente la CCSS refuerza con su respuesta a la audiencia especial. Ahora bien, debe precisarse que la recurrente únicamente centra su objeción en la mera manifestación que el criterio de evaluación se encuentra ligado a empresas exportadoras, únicamente incorporando pantallazos de la página de PROCOMER; prueba que no resulta idónea para demostrar su argumento a este órgano contralor. (Sobre el tema aportar como prueba capturas de pantalla, ver las resoluciones No. R-DCP-SICOP-02101-2024, R-DCP-SICOP-00820-2024 y R-DCP-SICOP-00797-2025).

No obstante lo expuesto, a pesar de la ausencia por parte de la recurrente de mayores argumentos o una prueba idónea, lo cierto es que la Administración no la contradice, sino que igualmente señala que el enfoque de la licencia corresponde al señalado por la objetante, aunado a un tema de sostenibilidad ambiental; aspecto que echa de menos la Contraloría General, en cuanto a motivar por parte de la CCSS, la posible vinculación de dicha licencia con respecto al objeto de la contratación, a efecto que resulte un factor de evaluación que cumpla con las características de pertinencia, trascendencia, proporcionalidad y aplicabilidad al concurso.

Lo anterior, permite señalar que si bien este órgano contralor ha insistido en que el sistema de evaluación no se considera una limitante para la participación de ningún oferente, dicho puntaje propuesto debe ser el adecuado para que se ofrezca un valor agregado al concurso y que resulte pertinente al tipo de objeto (guarde relación con el mismo y distinga de la generalidad a los mejores participantes en el concurso).

Así las cosas, los criterios de compra estratégica deben estar vinculados al objeto, siendo que en este caso, la CCSS no aborda en su respuesta a la audiencia especial cómo la licencia marca país "Esencial Costa Rica" se convierta en un criterio sustentable que resulte principalmente trascendente y pertinente de cara al objeto del concurso que promueve; ello a pesar de la decisión discrecional con que cuenta la Administración.

Más aún, no se determina en el estudio de mercado que se haya consultado a nivel de los potenciales oferentes, para acreditar que tal licencia es común entre los posibles participantes de este concurso, a efecto que se convierta en un elemento diferenciador que otorgue un valor agregado entre los proveedores que podrían presentar su propuesta para este procedimiento de compra pública.

Lo anterior debe ligarse a lo dispuesto en la resolución No. R-DCP-SICOP-01114-2024, en donde está Contraloría General ha señalado con respecto a la presentación de dicha licencia como parte del sistema de evaluación que: *"(...) no se observa que la Administración haya realizado un análisis del mercado en cuanto a cuáles aseguradoras cuentan con el criterio mencionado (Marca País) por lo que no existe evidencia en el expediente de que esta licencia atienda las particularidades de ese mercado. Por lo anterior, considera este Despacho en el expediente no consta de forma clara y detallada una relación entre el factor de evaluación cuestionado, el objeto contractual ni el mercado, aspecto que reviste de suma relevancia pues se trata de una exigencia normativa. Si bien es claro para este órgano contralor que con el sistema de evaluación no se limita la participación de un oferente, lo cierto del caso es que, para mantener un aspecto puntuable, el sistema de evaluación debe cumplir con las reglas esenciales ya mencionadas y en este caso ello se omite sustentar. Por todo lo expuesto, procede declarar parcialmente con lugar el recurso en este extremo, a efectos de que la Administración licitante, acredite y motive dentro del expediente los criterios que justifican la utilización de este factor de evaluación acreditando mediante estudios técnicos y de mercado su vinculación con el objeto y con el mercado"*.

Así las cosas, nótese que se requiere tal y como se ha puntualizado previamente, que la CCSS determine que efectivamente este factor de evaluación reviste una particular relevancia y vinculación con el objeto del concurso, a efecto de mantener el mismo o bien sustituirlo por otro criterio económico, ambiental, cultural, de calidad o de innovación, de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la Ley General de Contratación Pública, en adelante la LGCP. Por lo anterior, se procede a **declarar parcialmente con lugar** este extremo del recurso de objeción.

c) CONSIDERACIÓN OFICIOSA: observa este órgano contralor, según lo señalado en el punto a) anterior, que el presente concurso se promueve bajo el tipo de contrato "llave en mano".

Con respecto al contrato llave en mano, este órgano contralor ha señalado por ejemplo en la resolución No. R-DCA-SICOP-00348-2022 que: *"En este sentido, las obligaciones de un contrato que será entregado o desarrollado como llave en mano fusionan las actividades de diseño, construcción, pruebas y puesta en marcha, asumiendo el contratista una obligación global de entregar la obra en perfecto estado de funcionamiento, (...). Precisamente esa obligación global que deriva de los contratos llave en mano hace que la forma de determinación de su precio sea precio global o suma alzada, pero ello no implica que la suma alzada esté restringida únicamente a este tipo de contratos"* (R-DCA-000251-2021 del 3 de marzo de 2021). De lo que viene dicho es claro, que la modalidad llave en mano, implica una obligación global y por ende un monto y pago global, por lo que generalmente su cotización se realiza a suma alzada". (La negrita no corresponde al original).

Lo anterior se dispone en la actual legislación en materia de compras públicas, expresamente en el artículo 176 inciso c) del RLGCP, que indica que en el contrato tipo llave en mano su precio es suma alzada. Así las cosas, según las condiciones técnicas del concurso y el anexo No. 1 que forma parte integral del mismo, se dispone que el precio finalmente adjudicado para este concurso será sujeto a la revisión y reajuste de precios durante la ejecución contractual.

Ahora bien, pese a lo dispuesto en las reglas del concurso, el párrafo segundo del artículo 108 del RLGCP señala que en los contratos de obra pública "que por sus particularidades los riesgos deban ser asumidos, proyectados, cubiertos e incorporados como parte del precio ofertado, independientemente de la moneda en que se pacte el precio estos riesgos deben ser asumidos por el contratista y no serán objeto de reajustes". Asimismo, el artículo 175 inciso b) del RLGCP desarrolla que cuando la modalidad de pago es por suma alzada, los riesgos de las eventuales variaciones del precio derivadas del mercado, corren por cuenta y riesgo del contratista; pues la cotización debe ser efectuada conforme a una suma global.

De las normas antes citadas es posible concluir que los contratos de llave en mano en modalidad de suma alzada no les resulta extensibles ni aplicables, las normas relativas al reajuste de precios; ello por cuanto la cotización se realiza mediante un monto global, fijo e invariable; cuyo riesgo de variación lo asume el contratista. (Ver en ese sentido, las resoluciones Nos. R-DCP-SICOP-00909-2024 y R-DCP-SICOP-00979-2024).

Así las cosas, siendo que este órgano contralor ha señalado que a los contratos de obra en modalidad de suma alzada no les aplica el mecanismo de reajuste de precios -salvo que ante eventos extraordinarios no atribuibles al contratista, sea activado el mecanismo del reclamo administrativo-; debe valorarse por parte de la CCSS si el tipo de contrato escogido y su modalidad de pago se ajusta plenamente a este supuesto -contrato llave en mano con modalidad de pago suma alzada- y en dado caso corresponda realizar la modificación del pliego con el fin de suprimir el mecanismo de reajuste.

Recurso 800202500000795 - GLOBALTEC TECHNOLOGIES GMZS SOCIEDAD ANONIMA

En relación con la resolución de este extremo, se remite a la posición emitida por este Despacho en el apartado "Recurso 800202500000796 - GLOBALTEC TECHNOLOGIES GMZS SOCIEDAD ANONIMA"

5. Aprobaciones

Encargado	ANDREA MUÑOZ CERDAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	04/06/2025 08:27	Vigencia certificado	19/09/2023 12:30 - 18/09/2027 12:30
DN Certificado	CN=ANDREA MUÑOZ CERDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ANDREA, SURNAME=MUÑOZ CERDAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1019-0127		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	ADRIANA PACHECO VARGAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	04/06/2025 08:54	Vigencia certificado	26/07/2022 13:17 - 25/07/2026 13:17
DN Certificado	CN=ADRIANA PACHECO VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ADRIANA, SURNAME=PACHECO VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-01-0960-0433		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	09/06/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00970-2025	Fecha notificación	04/06/2025 08:56