


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

<b>Encargado</b>	Natalia López		
<b>Fecha/hora gestión</b>	09/07/2025 07:43	<b>Fecha/hora resolución</b>	09/07/2025 15:18
<b>* Procesos asociados</b>	Recursos	<b>Número documento</b>	8072025000001316
<b>* Tipo de resolución</b>	Resolución de Fondo		
<b>Número de procedimiento</b>	2024LY-000042-0001000001	<b>Nombre Institución</b>	INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS
<b>Descripción del procedimiento</b>	SERV. DE MANT. PRIMARIO ASEO, LIMPIEZA INTEG. Y DESINF. EN SUCURSALES, PUNTOS DE VENTA, Y OTRAS INSTALACIONES UTILIZADAS POR EL INS BAJO LA MODALIDAD DE ENTREGA SEGÚN DEMANDA		

**2. Listado de recursos**

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8122025000000481					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 1					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 10					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 11					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 12					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 13					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 14					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 15					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 16					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 17					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 18					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 19					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 2					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 20					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 21					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 22					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 23	07/05/2025 16:33	RAFAEL VARGAS CARVAJAL	VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA	Con lugar (Ley 9986)	No aplica
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 24					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 25					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 26					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 27					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 28					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 29					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 3					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 30					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 31					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 32					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 33					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 4					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 5					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 6					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 7					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 8					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 9					

**Resultado del acto final**

Se anula Acto Final

**3. \*Resultando**

- I. Que mediante auto No. 8052025000001004 de las 13:48 horas del 19 de mayo de 2025, esta División otorgó audiencia inicial a las partes. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.
- II. 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.
- 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 812202500000481 - VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA**

---

**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.

## **SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DEL CONSORCIO VMA LIMPIEZA - MANAGMENT FACILITIES**

**1) Sobre el costo de hora extra.** El consorcio apelante no comparte los motivos por los cuales la Administración declaró infructuoso el presente proceso de contratación ya que considera que su oferta sí presenta un precio razonable. Señala que no es correcto que su el precio global presente una diferencia de 39.94%, ya que debe restarse el porcentaje de tolerancia del 21%, siendo realmente la diferencia un 18.94%.

Indica que la Administración ha omitido señalar que el escenario considerado en los precios del 2021, contemplaban una estrategia donde el margen de utilidad fue de un 2% de utilidad, mientras que en la presente contratación se está utilizando un 5.25% de margen de utilidad, pero no por ello resulta excesivo.

Considera que los rangos definidos en el estudio de mercado no reflejan un precio de mercado actual, porque la fórmula matemática debe ser aplicada para traer a valor presente un precio brindado hace 4 años. También alega que no comprende cómo la Administración consideró el precio excesivo del costo de la hora extraordinaria ofertada, cuando no se ha realizado ninguna observación respecto del costo de la hora ordinaria, ya que la hora extraordinaria se calcula con base en la ordinaria tal y como procede a demostrar.

Finalmente, señala que para obtener los precios por hora del anexo n° 5, se deben dividir los costos mensuales del anexo n° 1 entre 4.33 para obtener el costo semanal. Luego, este monto se divide entre la cantidad de horas trabajadas a la semana (por ejemplo, 48) para obtener el precio por hora. Para calcular el monto por hora extra solicitado, ese resultado se multiplica por 1.5. De este modo, los precios por hora del anexo n°5 se derivan de forma natural de los cálculos del anexo n° 1.

La Administración explica que mediante análisis técnico se determinó que la línea 30 "Costo Hora Extra" ofertada por el consorcio recurrente presenta un precio excesivo de un 39,94% al costo estimado. Indica que se analizó el costo ofertado con los precios de la contratación 2024LD-000002-0015100001 siendo que de igual manera supera en un 32,49% el precio base establecido para la línea 30 "Costo Hora Extra".

Alega que los análisis efectuados permitieron concluir que el precio ofertado para la línea es excesivo, pues supera en un 18,94% y 11,49% el margen de tolerancia definido para el proceso de un +/- 21%. Por último, indica que la Administración debe ser garante del uso adecuado de los recursos por lo que no está obligado a pagar precios excesivos aún y cuando se indique que se cuentan con los recursos económicos para hacerle frente a esta contratación.

El pliego de condiciones de la presente contratación estable una banda de tolerancia de +/- 21% ya que señala lo siguiente: *"La persona oferente deberá considerar en su oferta que, para el presente proceso esta Administración define un rango de tolerancia de un +-21 % para efectos del análisis de razonabilidad de precios en la etapa de evaluación de la oferta, de conformidad con lo señalado en el artículo 44 del Reglamento de la Ley General de Contratación Pública."* (ver pantalla Ingreso del pliego de condiciones).

Además, establece el siguiente requerimiento de las horas extras: **"I. DESCRIPCIÓN DEL REQUERIMIENTO (...)** Línea 30 / Costo de Hora extra (Anexo N° 5) (...) **Nota 2:** / A modo de referencia se solicita que la persona oferente cumplimente (sic) el Anexo N°5 con el costo por hora extra con todos los costos incluidos (gastos administrativos, utilidad, IVA, entre otros), en el caso de que excepcionalmente se requiera contar con el recurso humano contratado por tiempo adicional. La eventual necesidad será coordinada con la persona adjudicataria por los canales establecidos en la presente contratación. La sumatoria de todos los costos por hora extra deberá ser incorporada por la persona oferente en SICOP en el requerimiento N°30. Se reitera que la ejecución normal del contrato NO contempla el pago de horas extraordinarias, por lo que la información del Anexo N°5 será utilizada única y exclusivamente para atender una situación extraordinaria ligada directamente al servicio contratado, todo previa solicitud de la Administración (...) Para la línea N°30 deberá cotizar lo solicitado en el anexo N°5 ." (ver pantalla Ingreso del pliego de condiciones).

Ahora bien, para cumplir con el requerimiento relacionado con el costo por hora extra el Consorcio adjudicatario aportó junto con su oferta el Anexo No. 5 mediante el cual se indicó lo siguiente: *"(...) MONTO TOTAL A UTILIZAR PARA EFECTOS DE EVALUAR EL COSTO DE HORA EXTRA / €155.605,04 (...)"* (ver pantalla Resultado de la apertura).

No obstante, tenemos que mediante la solicitud de información 855031 del 21 de enero de 2025 la Administración le requirió al consorcio apelante lo siguiente: *"Al amparo de lo indicado en el artículo #106 del RLCP, se solicita que su representada presente la justificación de precio para cada una de las 29 líneas que componen el anexo #5 "Costo por Hora Extra", con el fin de comprobar que no son remunerativos o ruinosos para su empresa. Deberán presentar un desglose razonado y detallado, con información probatoria que el precio cobrado le permite cubrir sus costos y que además no es excesivo para los intereses de la Administración."* (ver pantalla Detalles de la solicitud de información).

En atención a la solicitud de información, el consorcio recurrente indicó lo siguiente: *"Indicamos que hemos revisando nuevamente nuestros precios y confirmamos que son suficientes y cumplen con las regulaciones mínimas de ley acorde a los salarios del ministerio de trabajo, adicionalmente nuestros insumos se ajustan a la realidad del mercado por lo que al respecto indicamos que hemos optimizado nuestros procesos de producción y logística con nuestros proveedores, además, hemos realizado un análisis exhaustivo del mercado y la competencia para ajustar nuestros precios y alinearnos mejor con las expectativas y necesidades de nuestros clientes, sin comprometer la calidad del servicio que ofrecemos. / Cabe destacar que con relación al estudio de mercado nuestros precios están por encima ya que la licitación de referencia 2021LN-000005-0001000001 es en fecha 2021 y lo cotizado en la oferta en con fecha 2024, por lo que los salarios se actualizan cada año según el decreto de salarios mínimos, además de los rubros de insumos y gastos administrativos aumentan, de igual manera, / Aportamos para verificación: / 1-Desglose de Mano de Obra, insumos y gastos administrativos / 2-Profomas"*

No obstante, al analizar la oferta del consorcio recurrente la Administración determinó mediante Estudio técnico que su oferta no cumple ya que concluyó lo siguiente: *"No cumple / Inconsistencia / Precio 93,94% superior al porcentaje de variación establecido (+/- 21%) mediante solicitud de información N°855031 del 21 de enero del 2025, se solicitó al oferente aportar lo siguiente: (...) Sin embargo, al realizar el análisis detallado de esta línea y los cálculos necesarios con los datos a valor presente de los precios indicados en el estudio de mercado (referencia Licitación 2021LN-000005-0001000001), el precio ofrecido por ejemplo para las líneas 4, 6, 7, 19 y 24 están por encima de un 50% y a nivel global es de un 39,94% más elevado que el precio de referencia ya ajustado. / Por lo tanto, dado que esta Unidad hizo previamente el estudio de mercado"*

con el cual se definieron los precios y los rangos de tolerancia y siendo que este es un proceso por demanda, se estima que los precios son excesivos" (ver pantalla Resultado de la solicitud de verificación o aprobación recibida).

Posteriormente, declaró infructuosa la presente contratación ya que mediante Acto final se determinó ninguna de las ofertas cumplió técnicamente con lo requerido, ya que se señaló lo siguiente: "Se desestima la oferta de la persona oferente Consorcio Limpieza Management, por cuanto para la línea 30 indicada en SICOP (conformada por el Anexo N°5, que comprenden los ítems 1 al 29), "Costo de Hora extra (Anexo N°5).", el precio ofrecido se encuentra por encima del porcentaje de variación establecido en la contratación (+/- 21%) (...) Cabe mencionar que, para los efectos de razonabilidad, se utilizaron las contrataciones 2021LN-000005-0001000001 considerando los montos de dicha licitación y calculando su valor presente, así como la 2024LD-000002-0015100001, no obstante, en ambos procesos se determina que se encuentra el precio excesivo en un 39,94% y 32,49%, respectivamente. (...) **RECOMENDACIÓN:** / En virtud de lo expuesto y con sustento en los artículos N°51 de la Ley General de Contratación Pública y artículo N°139 y 140 de su Reglamento, en virtud de análisis realizado la Unidad Usaria (Centro Servicios Administrativos), recomienda declarar infructuoso la presente contratación por incumplimientos técnicos según se detalla en el Anexo "Acto final" (ver pantalla Informe de recomendación de Acto Final).

Con base en los hechos expuestos, se determina que el pliego de condiciones fijó un margen de tolerancia del +/-21% para el análisis de razonabilidad de precios y exigió a los oferentes cotizar horas extras según el Anexo 5. A pesar de que el consorcio apelante cotizó conforme a dicho Anexo, la Administración consideró que el precio de la partida 30 (horas extras) superaba el porcentaje de variación estipulado en la contratación.

Este órgano contralor ha identificado una deficiencia significativa en la justificación proporcionada por la Administración para declarar el procedimiento como infructuoso. La observación principal radica en una marcada falta de motivación que respalde dicha decisión.

El estudio técnico presentado por la Administración, que debería servir como pilar fundamental para sustentar la declaración de infructuoso, se ha centrado exclusiva y limitadamente en el análisis de una única partida: la de horas extras. Esta focalización restringida resulta irrazonable y carente de una perspectiva integral, especialmente si se considera que no se han planteado cuestionamientos ni objeciones respecto a la partida de horas ordinarias.

Para que la declaración de un procedimiento como infructuoso sea válida y esté debidamente fundamentada, es imperativo que el análisis técnico abarque todos los componentes relevantes del proceso, evaluando la totalidad de las partidas y las condiciones contractuales. La omisión de un examen exhaustivo de la hora ordinaria, en ausencia de objeciones claras sobre la misma, genera dudas sobre la exhaustividad y la imparcialidad del estudio técnico, lo que debilita considerablemente la base argumental para la decisión adoptada por la Administración.

Es decir, la lógica subyacente indicaría que cualquier alegación sobre un precio excesivo en el costo de una hora extra debería fundamentarse en un estudio previo y exhaustivo del costo de la hora ordinaria. Este análisis inicial tendría como objetivo determinar si el costo de la hora ordinaria per se es razonable. En caso de que dicho estudio revelara que el costo de la hora ordinaria no es razonable, entonces, por extensión lógica y directa, el costo de la hora extra tampoco podría considerarse razonable, dada la inherente derivación de la hora extra respecto a la hora ordinaria. No obstante, se observa que la Administración no llevó a cabo este ejercicio de análisis previo y fundamentación. Esta omisión constituye un vacío significativo en su argumentación, lo que debilita considerablemente la validez de su planteamiento respecto al presunto costo excesivo de la hora extra. La falta de un estudio comparativo o de justificación metodológica sobre el costo de la hora ordinaria deja sin soporte la premisa de que el costo adicional es desproporcionado..

Es imperativo tener en cuenta que la naturaleza de esta contratación se define por la modalidad de "entrega según demanda". Esto implica que tanto la necesidad de los servicios como el monto final de la inversión no son cifras estáticas o predefinidas, sino que pueden ser objeto de proyecciones y ajustes a lo largo del tiempo. Es decir, se cuenta con la capacidad de proyectar si se requieren horas extras y el monto correspondiente.

En ese sentido, no se discute que los precios ofertados para hora extra sobrepasan el rango de razonabilidad definido, sin embargo el consorcio apelante es claro en acreditar que la fórmula que utilizó para definir el costo de hora extra es la fórmula correcta ya que se basa en multiplicar el precio de hora ordinaria por 1.5, lo que da como resultado el costo de hora extra tal y como lo requiere la normativa.

Además, se observa que el consorcio recurrente cumplió rigurosamente con lo requerido por la Administración en cuanto la hora extra. Específicamente, el documento hace una clara referencia a la obligatoriedad de cotizar la hora extra de conformidad con los valores estipulados en el Anexo 5. El consorcio demostró una adhesión a esta disposición ya que, presentó una cotización que se ajustaba exactamente a lo solicitado en dicho anexo.

Este cumplimiento por parte del consorcio no solo evidencia su diligencia, sino que también resalta un punto crucial: si la cotización de la hora extra, tal como fue presentada y conforme al Anexo 5, se considera ahora no ajustada a derecho, el problema no radica en una falla del consorcio en su oferta, sino en una deficiencia o inconsistencia de origen en la propia formulación o aplicación de lo contenidas en el Anexo 5. Esto sugiere una posible falla en la concepción inicial de cómo debían cotizarse las horas extras, lo cual la Administración debería revisar.

Con base en lo antedicho, no se observa un ejercicio indebido por parte del consorcio recurrente. La Administración solicitó la cotización de horas extras según el Anexo 5, y el consorcio cumplió conforme a derecho, calculando el monto con el 1.5 de la hora ordinaria; por lo tanto, no se desprende ningún incumplimiento.

Por último, es crucial analizar la alegación de la Administración respecto a su no obligación de adjudicar precios excesivos. Este órgano contralor no discute en absoluto este punto, reconociendo la importancia de una gestión eficiente de los recursos públicos. Sin embargo, sí es imperante recalcar la necesidad de una motivación válida, sustentada en argumentos técnicos y legales sólidos, cuando se declara un procedimiento de contratación infructuoso.

La declaración de un procedimiento infructuoso no es una decisión trivial, y sus consecuencias son significativas. En primer lugar, implica un retraso en la satisfacción de las necesidades o la ejecución de los proyectos para los que se inició la contratación. Este retraso puede generar costos adicionales, como la interrupción de servicios, la extensión de contratos existentes en condiciones menos favorables o la pérdida de oportunidades.

En segundo lugar, y no menos importante, la decisión de declarar un procedimiento infructuoso resulta cuantiosa desde una perspectiva económica y administrativa. Iniciar un nuevo procedimiento de contratación implica una duplicación de esfuerzos y recursos. Se requiere la elaboración de nuevos pliegos, la publicación de nuevas licitaciones, la evaluación de nuevas ofertas y, en general, la repetición de todas las fases del proceso. Esto se traduce en un mayor gasto de tiempo del personal, recursos materiales y presupuestarios.

Por tanto, si bien la Administración tiene la facultad de rechazar ofertas con precios desproporcionados, esta facultad debe ejercerse con la máxima diligencia y transparencia. La motivación de la declaratoria de infructuosidad debe ser exhaustiva, detallando los análisis realizados para determinar el carácter excesivo de los precios y explicando las razones técnicas y jurídicas que impiden la adjudicación. Solo así se garantiza la legalidad, la eficiencia y la probidad en la gestión de los fondos públicos, minimizando los riesgos y los costos asociados a decisiones que, si no están debidamente fundamentadas, pueden ir en detrimento del interés público. Así las cosas, procede declarar **con lugar** el presente recurso en tanto el precio de la hora extra obedece al valor de la hora ordinaria, la cual no ha sido considerada excesiva.

## 5. Aprobaciones

<b>Encargado</b>	FERNANDO MADRIGAL MORERA	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	09/07/2025 08:39	<b>Vigencia certificado</b>	17/05/2024 15:22 - 16/05/2028 15:22
<b>DN Certificado</b>	CN=FERNANDO MADRIGAL MORERA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=FERNANDO, SURNAME=MADRIGAL MORERA, SERIALNUMBER=CPF-02-0652-0911		
<b>CA Emisora</b>	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

<b>Encargado</b>	ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	09/07/2025 14:43	<b>Vigencia certificado</b>	21/05/2024 15:18 - 20/05/2028 15:18
<b>DN Certificado</b>	CN=ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ELARD GONZALO, SURNAME=ORTEGA PEREZ, SERIALNUMBER=CPF-01-0931-0970		
<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>	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	09/07/2025 15:18	<b>Vigencia certificado</b>	16/11/2023 15:59 - 15/11/2027 15:59
<b>DN Certificado</b>	CN=ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ALFREDO, SURNAME=AGUILAR ARGUEDAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1249-0197		
<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		

## 6. Notificación resolución

<b>Fecha/hora máxima adición aclaración</b>	15/07/2025 23:59		
<b>Número resolución</b>	R-DCP-SICOP-01259-2025	<b>Fecha notificación</b>	10/07/2025 07:38