



Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	OSCAR JESUS ABURTO MOYA		
Fecha/hora gestión	09/09/2025 09:35	Fecha/hora resolución	09/09/2025 15:13
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000001769
* Tipo de resolución	Resolución de Fondo		
Número de procedimiento	2025LY-000001-0001102334	Nombre Institución	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	SERVICIOS PROFESIONALES REGISTROS MEDICOS Y SISTEMAS DE INFORMACION DE SALUD-AREA DE SALUD ACOSTA		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8122025000000782 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 1	07/07/2025 12:41	JORGE ARTURO CUBERO ARGUEDAS	SERVICIOS DE MANTENIMIENTO Y SEGURIDAD SEMANS SOCIEDAD ANONIMA	Declaratoria de nulidad	Anulación de oficio del

Resultado del acto final	Se anula Acto Final
---------------------------------	---------------------

3. *Resultando

I- Que mediante auto No. 8052025000001548 del 18 de junio del 2025 se otorgó audiencia inicial a la Administración licitante y a la Adjudicadora. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.

II- Que mediante auto No. 8052025000001673 del 07 de agosto del 2025, se concedió audiencia especial a la Administración Licitante. Dicha audiencia fue atendida mediante escrito incorporado al expediente de la apelación.

III- Que mediante auto No. 8052025000001445 del 07 de julio del 2025 se otorgó una audiencia de eventual nulidad a todas las partes intervinientes en el procedimiento. Dicha audiencia fue atendida por la Administración licitante, así como por la empresa Asesoría y Capacitación Empresarial Sociedad Anónima. Por su parte, la empresa Servicios de Mantenimiento y Seguridad SEMANS Sociedad Anónima no presentó respuesta mediante el formulario del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), en tanto que las empresas PBS Proveedores de Bienes y Servicios Sociedad Anónima y Grupo de Producción ALMO CR Sociedad Anónima no atendieron la referida audiencia.

IV- 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 812202500000782 - SERVICIOS DE MANTENIMIENTO Y SEGURIDAD SEMANS SOCIEDAD ANONIMA

I- 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.

II- SOBRE EL CONCURSO. La Caja Costarricense de Seguro Social promovió el procedimiento de contratación número 2025LY-000001-0001102334 para contratar los Servicios Profesionales de Registros y Sistemas de Información de Salud para el Área de Salud Acosta. En el marco de dicho procedimiento, se adjudicó la única partida y la única línea a la empresa Asesoría y Capacitación Empresarial Sociedad Anónima.

III- SOBRE LA NULIDAD ABSOLUTA EVIDENTE Y MANIFIESTA DEL PROCEDIMIENTO: Incorporación de imprevistos en la estructura del precio. Considerando los argumentos expuestos por las partes al atender la audiencia de eventual nulidad, este órgano contralor considera que el procedimiento debe ser anulado, al encontrarse frente a una nulidad absoluta, evidente y manifiesta, ya que de haberse seguido las formas dispuestas por el ordenamiento, el resultado sería otro, atendiendo lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley General de Administración Pública: *“1. Sólo causará nulidad de lo actuado la omisión de formalidades sustanciales del procedimiento./ 2. Se entenderá como sustancial la formalidad cuya realización correcta hubiera impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes, o cuya omisión causare indefensión.”* De frente a lo que se dirá y lo ya expuesto se considera importante realizar algunas consideraciones preliminares.

a-) Sobre la potestad anulatoria de la Contraloría General de la República

El artículo 28 de la Ley orgánica de la Contraloría General de la República, dispone lo siguiente:

“Declaración de nulidad. Dentro del ámbito de su competencia, la Contraloría General de la República, de oficio o por reclamo del titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, podrá declarar la nulidad absoluta, evidente y manifiesta, que advierta en los actos o contratos administrativos de los sujetos pasivos, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley general de la Administración Pública, y sin perjuicio de las potestades anulatorias de la Administración activa./ Cuando alguien que no sea titular de un derecho subjetivo ni de un interés legítimo, presente una denuncia, la intervención de la Contraloría será facultativa./ La anulación o desaprobación de un acto o de un contrato administrativo por vía de recurso, en ejercicio de tutela administrativa, se regirá por sus propias reglas./ La Contraloría, siguiendo los procedimientos propios del respectivo recurso, podrá declarar de oficio la nulidad de un acto o de un contrato administrativo recurrido, por motivos no invocados por el recurrente, solo cuando la nulidad sea absoluta”.

En concordancia con lo anterior, y conforme a lo previsto en los artículos 28 y 37 de la citada Ley Orgánica, la Contraloría General de la República *-en su calidad de órgano constitucional-* está facultada para declarar la nulidad absoluta, evidente y manifiesta de actos o contratos emitidos por los sujetos pasivos, ya sea de oficio o a instancia de parte, siempre dentro del ámbito de su competencia. Asimismo, el artículo 247 del Reglamento a la Ley de la Contraloría General de la República (RLGCP) dispone que, en el conocimiento de un recurso, la Contraloría podrá declarar dicha nulidad cuando así se estime procedente, siempre y cuando se haya otorgado una audiencia especial a las partes involucradas. En ese sentido, resulta pertinente tener en consideración la resolución N.º 13140-2003 de las 14:37 horas del 12 de noviembre de ese año, dictada por la Sala Constitucional, y el Dictamen N.º C-77-2005 del 4 de agosto de 2005, emitido por la Procuraduría General de la República.

En consecuencia, si durante la tramitación de un recurso se advierten vicios sustanciales en el procedimiento, esta Contraloría General se encuentra habilitada para declarar la nulidad absoluta, evidente y manifiesta del procedimiento impugnado.

b-) Sobre la posición de este órgano contralor respecto a la cotización de los imprevistos

Previo al análisis del caso particular, se considera pertinente señalar que este órgano contralor, mediante la resolución N.º R-DCP-SICOP-01323-2025 de las 21:15 horas del 17 de julio de 2025, se pronunció sobre la obligatoriedad de incluir el rubro de imprevistos dentro de la estructura del precio, tanto en los procedimientos de contratación de obra como de servicios, indicando lo siguiente:

“2. La cotización de imprevistos. En relación a la cotización de los imprevistos, resulta de interés enmarcar el análisis en lo que dispone la normativa, y el objeto de este rubro, así como el fin que comporta en los términos de la satisfacción del interés público. **A) La regulación de los imprevistos (Regla):** La Ley General de Contratación Pública dispone lo siguiente en el artículo 42: *“Desglose del precio. El oferente*

deberá presentar la estructura del precio tanto en términos absolutos como porcentuales; lo anterior será obligatorio para los contratos de servicios y de obra pública, así como para cualquier otro objeto contractual según se establezca en el pliego de condiciones. La Administración establecerá el formato para la presentación de la estructura del precio. Cuando haya discrepancias entre los valores absolutos y los porcentuales de la estructura de precio presentada por el oferente, prevalecerán los valores absolutos sobre los porcentuales. El presupuesto detallado deberá ser presentado únicamente por el adjudicatario dentro del plazo de ocho días hábiles posteriores a la firmeza de la adjudicación y antes de la suscripción del contrato. En caso de no presentarse en ese plazo, la Administración procederá conforme a lo establecido en el artículo 52". (Subrayado no es del original). Del numeral transcrito es claro que para procedimientos cuyo objeto contractual sea obra pública o servicios, se debe presentar con la oferta de cada potencial oferente, la estructura del precio y que la Administración tiene la obligación de establecer en el pliego de condiciones el formato para dicha presentación. De la mano con lo expuesto, resulta esencial traer a colación el Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, que en cuanto a la estructura del precio señala en el artículo 102: "Conforme al artículo 42 de la Ley General de Contratación Pública, en los contratos de obra pública y servicios, así como para cualquier otro objeto contractual según se establezca en el pliego de condiciones, el oferente deberá presentar la estructura de precio tanto en valores absolutos como porcentuales, y de presentarse discrepancias entre los valores absolutos y los porcentuales prevalecerán los primeros. Los valores absolutos deberán ser concordantes con la o las monedas con que se presenta el precio de oferta. En los contratos en los que procede la aplicación del reajuste o revisión de precios, de conformidad con lo regulado en los artículos 107, 108 y 109 del presente Reglamento, el oferente deberá aportar la información de los índices oficiales de precios y costos asociados con los costos directos e indirectos de la estructura de precio. Dichos índices deberán ser elaborados y emitidos por la entidad oficial del país de origen de los costos y corresponder a la misma moneda con que se presenta el precio de oferta y los valores absolutos de la estructura de precio. En caso de que no exista un índice oficial para determinado costo directo, el oferente deberá advertirlo así en la oferta y aportar la documentación pertinente a efectos de que las partes puedan aplicar el método contemplado en los artículos 107, 108 o 109 del presente Reglamento, según corresponda. Sino existe un índice oficial para determinado costo indirecto, el oferente deberá advertirlo así en la oferta y podrá proponer un índice oficial general de precios para el reajuste o revisión de dicho costo. La Administración deberá establecer el formato para la presentación de la **estructura del precio de la oferta** en el pliego de condiciones, tomando en consideración en una obra pública la modalidad de cotización y tipo de contrato. **Esta estructura** estará compuesta por el desglose del precio de oferta, tanto en valores absolutos como porcentuales, **con el detalle de al menos los siguientes componentes: los costos directos, los costos indirectos, la utilidad y los imprevistos**". (Subrayado no es del original). Es decir el artículo 102, del reglamento réplica que para contratos de obra pública y servicio se hace obligatorio el desglose del precio, así mismo enfatiza en que la Administración licitante debe diseñar el formato para la presentación de dicha estructura con la oferta de los potenciales oferentes y a su vez es categórico en disponer con carácter de obligatorio y no facultativo que la estructura estará compuesta tanto en valores absolutos como porcentuales, con el detalle de al menos los siguientes componentes: los costos directos, los costos indirectos, la utilidad y los imprevistos. Así mismo los artículos 107 y 108 del citado reglamento aclaran que la utilidad y los imprevistos no serán objeto de reajuste, siendo estos artículos consecuentes con la presentación del desglose del precio en cuanto a qué debe contener, qué se reajusta y qué no, en ejecución contractual. De estas transcripciones, no existe duda que para los contratos de obras y servicios la estructura del precio debe contener los rubros de costos directos, indirectos, utilidad e imprevistos, esto a partir del desarrollo normativo que hace el Reglamentista del artículo 42 de la Ley General de Contratación Pública, por lo que en los contratos antes mencionados, no es disponible para la Administración los componentes de la estructura del precio. Ahora bien, desde una perspectiva puramente normativa, se evidencia que este rubro debe estar inmerso en el precio y reflejado en la estructura; no obstante, es relevante comprender la importancia del rubro dentro de la oferta, como garantía del cumplimiento del objeto contractual, lo que finalmente implica, la consecución del fin público por el que el concurso ha sido tramitado. **B) Naturaleza y fin de los imprevistos en los contratos:** Ahora bien, cree esta División relevante dimensionar qué se entiende por imprevistos y mediante resolución No. R-DCP-SICOP-00398-2024 de 19 de marzo de 2024 se indicó: "...es aquel rubro para cubrir cualquier situación imprevista de la contratación que se pueden presentar en ejecución contractual. Asimismo, en la resolución No. R-DCA00720-2020 se consideró que ese rubro de imprevistos "tiene una naturaleza inherente a la lectura de riesgo que hace el oferente y por ende por él disponible en caso de que sea requerido" en tanto que la resolución R-DCP-SICOP-00340-2024 agrega: "(...) Debe tenerse en cuenta que es el oferente al formular su oferta quien, de acuerdo con las buenas prácticas de presupuestación, el giro del negocio y las características del objeto contractual, establece el criterio que utilizará para establecer el rubro de imprevistos (...)". Lo anterior implica que el rubro de imprevistos puede conceptualizarse como aquella cotización para cubrir al futuro contratista de cualquier obligación inherente que pueda originarse en la fase de ejecución contractual; situaciones que al ser inherentes al riesgo y ventura de un futuro contratista pueden corresponder a aquellos supuestos que garanticen que éste no deba asumir alguna eventualidad con otro elemento que conforma el precio. En

ese sentido, estima este órgano contralor que cada oferente como parte de su estrategia de negocio y de construcción de la oferta en un contexto de concurso y de mercado en competencia, define el nivel de riesgo que pretende cubrir al cotizar este rubro como parte de su precio ofertado, por cuanto a mayor cantidad de posibles contingencias que pretenda administrar o asegurar el oferente dentro de su propuesta económica, esto puede generar incrementos del precio por gestión de riesgos que podrían restar competitividad a su precio, con lo que tiene un efecto en la ponderación del precio en el concurso para la Administración licitante. En un sentido similar, este órgano contralor ha señalado la importancia de realizar un análisis integral uno a uno por cada rubro incluido en el componente de imprevistos; ello por cuanto si bien los imprevistos resultan relevantes para cubrir errores de estimación o cualquier eventualidad, no puede desconocerse que su naturaleza está vinculada a la fase de ejecución contractual (véase en ese sentido, la resolución No. R-DCA-567-2008 citada en la No. R-DCA-00720-2020)...” Así mismo mediante oficio NN. 05043, (DCA-1382), de 26 de mayo de 2014, se indica: “Como punto de partida, es necesario precisar el concepto de “imprevistos”, para lo cual conviene citar la definición de dicho término contenida en el Manual Técnico para el Desarrollo de Proyectos de Obra Pública de la Contraloría General de la República, emitido en julio de 1998, “...los imprevistos: es un monto que el contratista considera para cubrir cualquier error en la estimación del presupuesto o cualquier eventualidad que recaiga bajo su responsabilidad y pueda afectar aspectos del proceso constructivo, tales como atrasos en el suministro de materiales, mano de obra y equipos, accidentes, extravíos y robos, escasez de materiales, mano de obra o equipos, etc.” De lo citado debe recalarse que dicho rubro forma parte del precio y es incorporado con el fin de cubrir contingencias del contratista durante la ejecución de la obra, es decir el mismo contratista es quien lo estima y lo incorpora como parte del precio ofertado, cálculo que realiza tomando en cuenta que dicho rubro podrá ser eventualmente utilizado para cubrir circunstancias que recaigan bajo su ámbito de responsabilidad, al ser provocadas por su acción u omisión. Así, de entrada, debe aclararse que el sentido de este componente no es cubrir situaciones provocadas por la Administración ni derivadas de una situación imprevisible. Ahora bien, dado que el rubro de los imprevistos, entendido en los términos indicados, forma parte integral del precio cotizado, en el momento en que se adquiere el derecho al pago integral del precio, ello contempla todos sus componentes, sea, costos directos, costos indirectos, utilidad e imprevistos. De manera tal que, no resultaría procedente condicionar el pago del rubro de imprevistos a la comprobación de si en la práctica acontecieron las eventualidades para las cuales el mismo fue establecido, pues ya el contratista tiene un derecho sobre ese monto, siendo que en aplicación del principio de riesgo y ventura, el contratista debe soportar la mayor onerosidad sobrevenida en el cumplimiento de su prestación producida por alguno de esos riesgos, de la misma manera que se beneficiará cuando el resultado de la ejecución le sea más beneficioso. En otros términos, si no se presenta ninguna contingencia sujeta a su responsabilidad, ello será en su beneficio, en la misma forma en que si se presentan situaciones que superan el monto establecido igualmente será en su perjuicio. Ahora bien, tal y como lo ha señalado anteriormente esta Contraloría General el rubro de imprevistos forma parte del precio pero éste no es reajutable. Es así que se estima lo que se busca en la norma y precedentes es que tanto en objetos de obra pública como servicios, se estime el rubro de los imprevistos como un monto para cubrir cualquier error en la estimación del presupuesto o cualquier eventualidad que recaiga bajo la responsabilidad del adjudicatario. Por ello es dable afirmar que el concepto del rubro de imprevistos está intrínsecamente ligado a la búsqueda de asegurar la consecución del fin o interés público en la contratación, pues resulta claro que su propósito es cubrir cualquier situación imprevista que pueda presentarse durante la ejecución contractual y no deben confundirse con una mala planificación o cálculo de costos, sino que surgen del riesgo implícito en todo contrato. Y su cotización lo que pretende es evitar que el contratista consuma otros rubros del precio y con ello se ponga en riesgo la ejecución del objeto a razón de la onerosidad que podría representar la ejecución del objeto contractual. Por eso se ha expuesto que el rubro de imprevistos tiene una naturaleza inherente a la lectura de riesgo que hace el oferente y la correcta inclusión de los imprevistos contribuye a la certeza y seguridad del precio ofertado, ya que es criterio indicar que al contemplar los imprevistos, se contribuye a asegurar que el futuro contratista disponga de recursos para enfrentar eventualidades sin afectar la ejecución del servicio y esto mitiga el riesgo de interrupciones o incumplimientos que podrían perjudicar el fin público de la contratación. Es así que entiende este órgano contralor, que para el Reglamentista la exigencia de este rubro en la estructura de precio permite a la Administración verificar que el precio cotizado cubra la totalidad de los costos del objeto contractual, incluyendo aquellos riesgos inherentes a la ejecución. Así mismo se considera que una cotización clara y transparente de los imprevistos es esencial para una sana inversión de los recursos públicos. Por eso la obligación de incluir explícitamente los imprevistos garantiza que todos los oferentes compitan bajo las mismas reglas y que la Administración pueda comparar las ofertas en igualdad de condiciones. De tal manera, no es posible considerar que en una estructura de precios de este tipo de contratos, la cotización se muestre con cero, se omita el rubro, o de existir el rubro se deje en blanco, ya que esto implica que no se está cotizando el rubro, y con ello se maximiza la posibilidad de problemas en la ejecución del contrato. **En resumen:** puede indicarse que los imprevistos son una previsión económica que el oferente debe integrar en su estructura de precios para cubrir los riesgos y eventualidades propias de la ejecución del contrato. Su inclusión es obligatoria y transparente, según lo establecido en el Artículo 102 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública y es crucial para asegurar la viabilidad,

continuidad y eficacia del contrato, lo cual directamente protege y materializa el interés público que se persigue con cada procedimiento de contratación. Como tal la definición del monto a cotizar por imprevisto corresponde al oferente; sin embargo, no es dable partir de una cotización en cero para estos contratos, pues conlleva una vulneración al fin que persigue la figura, a la disposición reglamentaria y legal. **C. Excepción.** Según se ha expuesto por regla, en todo contrato de servicios y obra la Administración debe incorporar el rubro de imprevistos; sin embargo, no pierde de vista este órgano contralor que no todos los objetos son iguales, lo que incluso puede conllevar que en casos muy particulares algunos rubros de la estructura de costos no sea necesario que estén presentes. De ahí que se estima, en aquellos casos donde la Administración llegue a determinar que el rubro de imprevistos no es necesario deberá explicarlo en el pliego de condiciones, exponiendo las razones por las que considera que ese contrato no lo requiere, es decir, un análisis de la naturaleza del contrato, del objeto contractual con sus términos y condiciones y cómo no se afecta el cumplimiento del contrato, por la ausencia de ese rubro destinado a cubrir las contingencias que surjan durante la ejecución contractual y que, como se indicó líneas atrás, el legislador consideró como uno de los elementos mínimos en la estructura del precio en los contratos. Ahora, en el caso de los oferentes si consideran que el rubro no debe ser incorporado o bien, si debe serlo, deberán acudir vía objeción -siendo este el momento procesal oportuno- a discutir y brindar argumentos que sustenten su posición. Sobre esto, vale destacar, cómo más adelante se expondrá, que la Administración no fundamentó porqué el rubro no es necesario para el tipo de servicio, ni que se asegure el cumplimiento del contrato; por el contrario, su argumento transita bajo la lógica de la aplicación del reglamento de reajuste y revisión de precios, por lo que no se evidenció justificación alguna (...)” (resaltado corresponden al original).

c-) Sobre el caso particular

Una vez establecido el criterio de este órgano contralor en relación con el marco regulatorio aplicable a los imprevistos, su naturaleza jurídica y las excepciones correspondientes, procede el análisis de la situación suscitada en el procedimiento objeto de estudio.

Como punto de partida, se tiene que la Administración licitante promovió la Licitación Mayor número 2025LY-000001-0001102334, bajo la modalidad de contratación de servicios, con el objeto de contratar los Servicios Profesionales de Registros y Sistemas de Información de Salud para el Área de Salud Acosta. En el pliego de condiciones correspondiente, se definieron los siguientes rubros relativos a la estructura del precio ofertado

“Requisito para los oferentes: Los oferentes deben presentar junto con su oferta lo siguiente: 1. Desglose de precios: El oferente debe presentar el desglose de la estructura del precio, misma que debe ser concordante con el giro o rol comercial, nótese que se consignan dos grupos generales los cuales cuentan con requisitos y estructuras de precios diferentes, por lo tanto, es indispensable que su selección sea coincidente con el desempeño comercial / a. Productos de fabricación, distribución o ensamblaje nacional: Los oferentes deben presentar el desglose según se detalla a continuación: DESCRIPCIÓN: Costo Mano de Obra / Costo Insumos / Gastos Administrativos/ Utilidad /Precio ofertado. / Nota Aclaratoria: - Si el oferente es fabricante directo o ensamblador del producto: Se ajustará a todos los elementos del costo indicados (Mano de obra, Insumos, Gastos Administrativos y Utilidad). - Si el oferente es distribuidor deberá señalar: Costo Insumos, Gastos Administrativos y Utilidad. - Si el oferente es distribuidor, pero realiza algún cambio/modificación al producto ofrecido o ejecuta algún proceso adicional para comercializarlo en el país que implica la utilización directa de algún tipo de mano de obra deberá justificarla y por tanto señalar: costo mano de obra, costo insumos, Gastos Administrativos y Utilidad / b. Productos importados: Los oferentes deben presentar el desglose según se detalla a continuación: DESCRIPCIÓN: Valor en Aduana/ Costo Internamiento/ Gastos Administrativos/ Utilidad / Precio ofertado. (ver SICOP expediente del concurso 2025LY-000001-0001102334, apartado No. 2. Información del Pliego de Condiciones / versión actual / consultar / F.Documento Presentación del desglose de la estructura del precio.pdf (0.13 MB).pdf).

En atención a lo expuesto, se constata que la estructura de precios planteada omite la inclusión del rubro correspondiente a los imprevistos, en contravención de lo dispuesto tanto en la Ley como en su Reglamento.

En consecuencia, se observa que el desglose de precios definido por la Administración no contempla el rubro de imprevistos, a pesar de tratarse de una contratación de servicios, en la cual su incorporación resulta obligatoria conforme a lo previamente fundamentado

i-) Sobre lo expuesto por las partes en las audiencias, en especial la audiencia de eventual nulidad.

a-) Cotización cero, nula y subsanación según precedentes.

Las partes han hecho referencia a antecedentes emitidos por este órgano contralor en relación con la cotización en cero del rubro de imprevistos, su omisión por parte del oferente y la posibilidad de subsanación. Para ello, se citan las resoluciones números R-DCP-SICOP-02017-2024 y R-DCP-SICOP-0210-2025. No obstante, en lo que respecta a la última resolución mencionada, esta corresponde a un procedimiento de contratación cuyo objeto era la adquisición de suministros, por lo que no resulta aplicable al presente caso, tratándose éste de un contrato de servicios, en el cual la aplicación de la normativa es de carácter estricto.

Por otra parte, en cuanto a lo señalado respecto de la excepción a la regla de cotización del rubro de imprevistos, corresponde indicar que dicha alegación debió ser planteada en la etapa de objeción al cartel, no siendo este el momento procesal oportuno para pretender revertir la obligatoriedad establecida. En relación con la resolución número R-DCP-SICOP-02017-2024, al tratarse de un concurso de servicios, se reitera que la posición vigente es la que se expone en el presente criterio.

En virtud de lo anterior, procede valorar el impacto que podría derivarse de la exclusión del rubro de imprevistos en la estructura de precios definida en el pliego de condiciones, así como sus eventuales repercusiones dentro del procedimiento licitatorio, en tanto su omisión pueda configurar una nulidad absoluta, evidente y manifiesta.

En ese contexto, la empresa recurrente, mediante el recurso de apelación interpuesto, acude ante este órgano contralor con el propósito de acreditar que la oferta presentada por la empresa adjudicataria no incorpora el rubro de imprevistos, mientras que la oferta presentada por la parte apelante sí contempla dicho rubro como parte de la estructura de precios.

Lo anterior se fundamenta en el reconocimiento de la obligación de cotizar el rubro de imprevistos, la cual subsiste aun cuando la Administración no lo haya incluido expresamente en el pliego de condiciones. En consecuencia, corresponde excluir del procedimiento a aquellos oferentes que no hayan cumplido con dicha obligación conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

A partir de lo expuesto, resulta pertinente señalar lo indicado por este órgano contralor en la resolución número R-DCP-SICOP-01323-2025, de las 21:15 horas del 17 de julio de 2025, en cuanto a la necesidad de realizar un ejercicio de ponderación:

“(…) Así las cosas, frente al caso particular, se plantea un choque entre los principios de conservación de los actos y el de igualdad, ambos como baluartes de la satisfacción del interés público. En cuanto al primero conlleva interpretar el ordenamiento de manera que permita conservar las actuaciones de la Administración, y con ello los procedimientos, orientado por la consecución del resultado del procedimiento; es decir, que prevalezca el fin del procedimiento. En cuanto al segundo, se considera que el procedimiento debe ser sobre reglas claras, las cuales permitan que todos los oferentes presenten sus propuestas. Esto implica que la Administración tenga certeza sobre las plicas que le son presentadas; así como, da seguridad a los oferentes que no habrá una oferta con mayor ventaja que otra, más allá de la determinación de su precio. Ergo, que se seleccionará la mejor oferta entre todas. Ambos principios se pueden considerar que procuran la satisfacción del interés público, el primero por procurar que los concursos no tomen mayor tiempo del necesario cuando sean aspectos no trascendentes; y el segundo, por cuanto brinda seguridad y confianza sobre la participación, lo que dinamiza la competencia en los procedimientos de contratación, procurando entonces la selección de la mejor propuesta (…)”.

En ese sentido, corresponde a este órgano contralor considerar la forma en que los distintos oferentes desglosaron sus estructuras de precios, con el fin de valorar el grado de asimetría existente entre las cotizaciones presentadas, conforme al siguiente detalle:

1-) Asesoría y Capacitación Empresarial Sociedad Anónima La estructura de precios presentada por esta empresa contempla los siguientes rubros: Mano de obra, Gastos administrativos, Insumos y Utilidad. El precio mensual ofertado asciende a la suma de \$6.597.964,21 mientras que el precio anual corresponde a \$79.175.570,48. (ver en SICOP: Expediente/ [3. Apertura de ofertas]/ Apertura finalizada / Resultado de la apertura/ Nombre del proveedor/ASESORIA Y CAPACITACION EMPRESARIAL SOCIEDAD ANONIMA/ Documento adjunto/ Detalle documentos adjuntos a la oferta/ OFERTA A.S. ACOSTA.zip).

2-) Servicios de Mantenimiento y Seguridad SEMANS Sociedad Anónima La estructura de precios presentada por esta empresa incluye los rubros de Mano de obra, Gastos administrativos, Insumos, Utilidad e Imprevistos, estos últimos por un monto de ¢0 (cero colones). El precio mensual ofertado asciende a ¢6.760.136,80 y el precio anual corresponde a ¢81.121.641,58. (ver en SICOP: Expediente/ [3. Apertura de ofertas]/ Apertura finalizada / Resultado de la apertura/ Nombre del proveedor/SERVICIOS DE MANTENIMIENTO Y SEGURIDAD SEMANS SOCIEDAD ANONIMA/ Documento adjunto/ Detalle documentos adjuntos a la oferta/ OFERTA TECNICA Y ECONOMICA.zip).

3-) PBS Proveedores de Bienes y Servicios Sociedad Anónima: La estructura de precios presentada por esta empresa detalla los siguientes rubros: Costos directos de Mano de Obra, Costos directos de Insumos, Costos indirectos de Mano de Obra, Costos indirectos de Insumos, Imprevistos (por un monto de ¢65.000,00) y Utilidad. El precio mensual ofertado asciende a ¢7.206.724,84, mientras que el precio anual corresponde a ¢86.480.698,08. (ver en SICOP: Expediente/ [3. Apertura de ofertas]/ Apertura finalizada / Resultado de la apertura/ Nombre del proveedor/PBS PROVEEDORES DE BIENES Y SERVICIOS SOCIEDAD ANONIMA/ Documento adjunto/ Detalle documentos adjuntos a la oferta/ Oferta PBS.pdf).

4-) Grupo de Producción ALMO CR Sociedad Anónima: La estructura de precios presentada por esta empresa contempla los rubros de Mano de Obra, Insumos, Gastos administrativos, Imprevistos (por un monto de ¢938.448,03) y Utilidad. El precio anual ofertado asciende a ¢93.844.803,48. (ver en SICOP: Expediente/ [3. Apertura de ofertas]/ Apertura finalizada / Resultado de la apertura/ Nombre del proveedor/GRUPO DE PRODUCCION ALMO CR SOCIEDAD ANONIMA/ Documento adjunto/ Detalle documentos adjuntos a la oferta/ OFERTA SICOP.zip).

De conformidad con lo expuesto, se desprende que únicamente una de las cuatro ofertas presentadas se ajustó a la estructura de precios establecida en el pliego de condiciones, correspondiendo dicha oferta a la empresa adjudicataria, la cual, en audiencia inicial, procedió a realizar una subsanación incorporando la línea correspondiente al rubro de imprevistos, con un saldo de ¢0 (cero colones).

Sin embargo, las tres ofertas restantes se apartan del esquema previsto en el pliego, adoptando un desglose de la estructura del precio diferente y conforme a lo establecido en el Reglamento de la Ley General de Contratación Pública. Dentro de este grupo se encuentra la empresa apelante, cuya estructura de precios incluye el rubro de imprevistos con un monto de ¢0 (cero colones).

En este punto, resulta pertinente reiterar lo señalado previamente por este despacho, en el sentido de que no es admisible que un oferente cotice un rubro con valor cero, lo omita o lo deje en blanco. Tal actuación se interpreta como la ausencia de cotización del rubro correspondiente, lo cual podría generar afectaciones y desequilibrios en la ejecución del contrato.

Así de primer análisis, resulta evidente que no existe igualdad entre las ofertas presentadas. Esta desigualdad no obedece únicamente a las diferencias en la nomenclatura utilizada para estructurar los precios, sino, sobre todo, a la asimetría sustancial que ello genera entre las propuestas. Si bien una posible solución sería eliminar el rubro de imprevistos en las ofertas que lo incluyeron, tal medida implicaría desconocer el marco normativo vigente y modificar la propuesta original. Además, al haber estimado ese rubro, suprimirlo, en la etapa de ejecución supondría privar al oferente de un componente legítimamente considerado, lo cual contraviene el criterio previamente expuesto.

Ahora, se podría sumar el rubro a las propuestas que no lo hicieron con el fin de solventar la omisión, pero no corresponde a este órgano contralor definir un valor monetario para dicho componente, no solo porque excedería las competencias otorgadas, sino además porque su definición es propio de negocio del oferente, de manera que solo él puede determinarlo.

Por otra parte, si se mantienen las ofertas en los términos en que fueron presentadas, resulta evidente que aquellas que no contemplan dicho rubro presentan una ventaja aparente respecto de las que sí lo incorporan.

Finalmente, la otra posibilidad, es excluir a las que lo hicieron mal, pues desatendieron las disposiciones reglamentarias. Esto si bien ha sido una posición de este órgano contralor, por mayoría se considera que no es posible, por el hecho que esas propuestas hacen su planteamiento atendiendo las definiciones que da el pliego, el cual es pieza fundamental en el procedimiento de contratación, siendo el parámetro que rige la

ejecución, y debida atención por parte de los oferentes. Pero además, porque se aplica un principio de buena fé, en que se asume una actuación apegada a derecho por parte de la Administración, lo cual en este caso no ocurre, y genera las disparidades antes mencionadas.

De esta manera, es criterio de mayoría, que el interés público en estas circunstancias, en el que de haberse indicado expresamente el rubro de imprevistos se contaría con ofertas en pie de igualdad, se ve afectado, pues no es posible asegurar que mantener una oferta como elegible por el error generado, pueda derivar en la selección de la mejor propuesta, por no respetarse el principio de igualdad, de ahí que se pondera que este principio de frente al de conservación de los actos.

En este sentido, se estima que el interés público se ve comprometido en las circunstancias expuestas, ya que, de haberse indicado expresamente el rubro de imprevistos en el pliego, se habría garantizado una competencia en condiciones de igualdad. Lo anterior, dado que no es posible asegurar que mantener una oferta como elegible por el error generado, pueda derivar en la selección de la mejor propuesta, dado que se ha vulnerado el principio de igualdad. Por ello, se considera que este principio debe prevalecer incluso sobre el de conservación de los actos administrativos.

En consecuencia, al tratarse de una omisión que, de haberse evitado, habría permitido contar con ofertas bajo condiciones equivalentes, se **anula de oficio del procedimiento** en cuestión, siendo que la exclusión del rubro de imprevistos en la estructura de precios establecida en el pliego constituye una nulidad absoluta, evidente y manifiesta.

Finalmente, en atención a los principios de economía procesal y celeridad, se considera innecesario emitir pronunciamiento sobre los restantes aspectos señalados contra la oferta de la empresa adjudicataria, por cuanto su análisis no alteraría ni cambiaría la nulidad del procedimiento.

5. Aprobaciones

Encargado	FERNANDO MADRIGAL MORERA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	09/09/2025 11:43	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	ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	09/09/2025 14:24	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		

Encargado	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	09/09/2025 15:13	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

5.1 Detalle votos salvados

*** Detalle voto salvado**

Voto salvado Alfredo Aguilar Arguedas En el presente caso, me permito disentir del voto de mayoría que ha decidido anular de oficio el procedimiento de Licitación Mayor No. 2025LY-000001-0001102334, promovida por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), bajo la modalidad de contratación de servicios, con el objeto de contratar los “Servicios Profesionales de Registros y Sistemas de Información de Salud para el Área de Salud Acosta”. A continuación, se exponen las razones que fundamentan esta posición. I. Sobre el Principio de No Nulidad sin Daño y la Orientación al Resultado Como parte de los principios de los que se nutre nuestro ordenamiento jurídico administrativo, conviene destacar el que atañe a la trascendencia de la nulidad, en el tanto establece que “no hay nulidad sin daño”. En virtud de dicho principio, se exige que para que un vicio del procedimiento conduzca a su nulidad, este debe haber provocado un perjuicio real y efectivo, o haber impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes, o causado indefensión a las partes. Es por ello que la simple inobservancia formal, sin un impacto sustancial en el resultado o en los derechos de las partes, no debería ser suficiente para anular un procedimiento de contratación pública que persigue la satisfacción de un interés público esencial. Como punto de partida, debe considerarse que todos los procedimientos de contratación nacen a la vida jurídica con el objetivo de culminar con un acto de adjudicación que dé pie al inicio de la ejecución contractual. Esto se entiende como la terminación normal del procedimiento de contratación. De ahí, que cualquier escenario distinto debe responder a una razón de peso suficiente como para derivar en una terminación no natural que se aparte de los objetivos previstos con la decisión inicial. La terminación del procedimiento con un resultado que no sea el acto de adjudicación, lejos de solventar la necesidad administrativa ulterior que todo procedimiento busca atender, dilata la satisfacción del interés público. De tal forma que se busca que ese vicio resulte ser de tal magnitud que puesto sobre una balanza, frente a la adjudicación del concurso, permita llegar a la conclusión de que la promoción de un nuevo concurso tiene la virtud de convertirse en la mejor vía para la satisfacción efectiva del interés público. El modelo de contratación pública actual se encuentra fuertemente orientado al resultado y a la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. La Ley General de Contratación Pública (LGCP) en su artículo 8, establece lo siguiente: “(...) e) Principios de eficacia y eficiencia: el uso de los fondos y bienes públicos y la conducta de todos los sujetos que intervienen en la actividad de compras públicas deben responder al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos institucionales y a la satisfacción del interés público. En todas las etapas del procedimiento de compra prevalecerá el contenido sobre la forma y se favorecerá la conservación de los actos. Los defectos subsanables y los incumplimientos intrascendentes no descalificarán la oferta que los contenga. (...)”. Esta disposición no es meramente retórica; es una directriz clara para que los operadores jurídicos interpreten el ordenamiento de manera que se propicie la consecución del fin del procedimiento, evitando la frustración de las contrataciones por vicios meramente formales que no generen un perjuicio concreto al interés público o a la igualdad de los oferentes. Anular un procedimiento implica una serie de consecuencias negativas que contravienen esta orientación al resultado: dilación de los plazos para la satisfacción de una necesidad pública que es usualmente urgente e impostergable, costos adicionales asociados a la repetición del concurso, y una desmotivación generalizada para los participantes en los procesos licitatorios. Por lo que se repite, por resultar trascendental dentro de este análisis, que el vicio del que se trate debe ser relevante y el daño que éste genere debe ser grave, concreto y verificable. II. Sobre la Presunción de Validez del Acto Administrativo Los actos administrativos gozan de la presunción de validez, lo que significa que se presumen ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario y declare su invalidez quien resulte competente para ello. Esta presunción es fundamental para la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones entre la Administración y los administrados. Al respecto, si bien la Contraloría General de la República tiene la potestad de declarar la nulidad absoluta, evidente y manifiesta de los actos y procedimiento en virtud de lo que establece el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, esta potestad debe ejercerse con absoluta prudencia, entendiéndose como último recursos cuando se trate de un procedimiento de contratación o acto absolutamente insalvable, tratándose de un vicio de tal magnitud que resulte ser incuestionable, ostensible, trascendente en el resultado y productor del daño con los adjetivos supra indicados. III. Sobre la Ausencia de un Quebranto al Principio de Igualdad en el Caso Concreto El voto de mayoría sostiene que la omisión del rubro de imprevistos en el formato del desglose de precio del pliego de condiciones generó una asimetría entre las ofertas y, consecuentemente, un quebranto al principio de igualdad. Sin embargo, considero

que esta conclusión no se ajusta a los hechos que se desprenden del expediente, como consecuencia de lo manifestado por las partes en la tramitación del recurso. Si bien es cierto que el artículo 102 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública establece de forma obligatoria que la estructura del precio debe contener los costos directos, costos indirectos, utilidad e imprevistos para los contratos de obra pública y servicios, y que el pliego de condiciones de la CCSS no contempló explícitamente el rubro de imprevistos en su formato, es crucial tomar en consideración dos elementos básicos. El primero de ellos, debe partir del hecho que el artículo 88 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa dispone que: "(...) El pliego de condiciones constituye el reglamento específico de la contratación que se promueve y se entienden incorporadas a su clausulado todas las normas jurídicas y principios constitucionales aplicables al respectivo procedimiento. (...)". Lo anterior, resulta conteste con el artículo 4 de la LGCP que en la jerarquía de las normas dispone la prevalencia del RLGCP con respecto al pliego. Por consiguiente, el hecho de haber sido omitido el rubro de imprevistos en el formato del desglose de precio en el pliego de condiciones, bajo ningún motivo podría significar que éste rubro no debía ser considerado por parte de los oferentes como parte de su oferta económica y reflejarlo así en el respectivo desglose. Como segundo punto, se debe señalar que para poder llegar a determinar que este hecho haya generado una asimetría entre las ofertas, produciendo un quebranto al principio de igualdad, esa eventual confusión a la que hayan podido ser inducidos los oferentes al momento de presentar su propuesta, debe haberse materializado. Y por supuesto, que la generación de esa afectación debe acreditarse. Es decir, que el daño o agravio a partir del cual se produce la nulidad del procedimiento no puede originarse en un perjuicio eventual no presente de forma efectiva. Y en este caso particular, ninguno de los oferentes ha acreditado que al momento de haber presentado su propuesta no hayan incluido el rubro de imprevistos en virtud de la omisión de la Administración, de tal modo que más allá de si ese es un argumento suficiente como para justificar la no inclusión del rubro en su propuesta, lo cierto es que el daño aducido no se ha concretado. Específicamente, el expediente muestra que, de las ofertas presentadas, sí existen opciones que detallaron explícitamente los "Imprevistos" como parte de su estructura de costos, lo que demuestra su comprensión de la obligatoriedad normativa de este rubro. Tómese en cuenta que los oferentes, al participar en el concurso y al responder las distintas audiencias no manifestaron haber sufrido confusión alguna o haber sido inducidos a algún tipo de error. Por el contrario, afirman haber decidido conscientemente cotizar los imprevistos explícitamente, de forma implícita o incluso cotizarlos en cero. De ahí que la referida asimetría o heterogeneidad entre las ofertas no es generada por el pliego y la omisión de la Administración, sino que obedece a una decisión de cada oferente, según lo han manifestado expresamente. En consecuencia, la omisión del rubro por parte de la Administración carece de la relevancia necesaria para justificar una nulidad absoluta del procedimiento. El hecho de que una oferta haya utilizado una nomenclatura diferente o haya incluido el rubro de forma más explícita no implica per se una ventaja indebida o una indefensión para las demás, si todas admiten haber tomado la decisión de incorporar o no dicho rubro en su precio final. Por lo que en este caso, se está ante ofertas cumplientes frente a otras que no lo son, por presentar un vicio con respecto a un requerimiento normativo. De ahí que cualquier intento de comparación entre las propuestas resulte insulso. La omisión formal del rubro en el pliego de condiciones por parte de la Administración representa un vicio, pero si los oferentes, como parte del conocimiento del pliego y la comprensión del ordenamiento jurídico, alegan haber decidido la forma en la se consideraría este componente en sus propuestas, el daño al principio de igualdad es inexistente. No se evidencia entonces, que la falta del renglón en específico en el formato haya impedido a los oferentes incluir este rubro, ni que haya generado una ventaja indebida a favor de alguno de ellos que altere el resultado del procedimiento o impida la selección del oferente idóneo. Por consiguiente, entiendo que la anulación de oficio por este motivo, prioriza una formalidad sobre el fondo y la búsqueda del resultado, sin que se demuestre un perjuicio concreto y trascendente que justifique una medida drástica como lo es la anulación. Máxime cuando no se observa que los oferentes, al entender la naturaleza del contrato de servicios (que forma parte de su giro comercial) y la normativa aplicable, se hayan visto impedidos o inducidos a no incorporar dicho rubro en sus propuestas. IV. Conclusión Por las razones expuestas, considero que la omisión de la Administración en la especificación del rubro de imprevistos en el formato del pliego de condiciones, si bien es una imperfección y representa un vicio de carácter formal, no configura por sí mismo una nulidad absoluta, evidente y manifiesta que haya causado un daño trascendente al principio de igualdad o que haya

comprometido la selección de la mejor oferta. Lo anterior, privilegiando los principios de no nulidad sin daño, orientación al resultado y la presunción de validez de los actos administrativos, que se antepone a la nulidad del procedimiento que afecta la eficiencia y continuidad de los servicios públicos. Por lo que al no encontrar que exista nulidad absoluta, evidente y manifiesta del procedimiento, concordando con el voto de mayoría en cuanto a que para los contratos de obras y servicios la estructura del precio debe contener los rubros de costos directos, indirectos, utilidad e imprevistos, a partir del artículo 42 del RLGCP, sin que esto sea disponible por parte de la Administración, salvo que justificadamente en virtud de las particularidades del objeto contractual así lo justifique y exponga en el pliego. Para este procedimiento de contratación la incorporación de los imprevistos resultaba ser indispensable, so pena de exclusión del procedimiento de contratación al incumplirse una disposición de carácter normativo. Además, como bien se indica en el voto de mayoría, no es posible cotizar cero u omitir el rubro en la estructura de precios, puesto que con esto se estaría incumpliendo el imperativo normativo. Por ende, únicamente las empresas que incluyeron el respectivo rubro en sus propuestas (asignándole un valor distinto a cero) resultarían elegibles, por lo que considero en este voto salvado que procedería considerar únicamente a estas ofertas como elegibles.

Encargado	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	09/09/2025 15:15	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		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	12/09/2025 23:59		
Número resolución	R-DGP-SICOP-01689-2025	Fecha notificación	09/09/2025 15:28