


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

<b>Encargado</b>	JORGE ALBERTO CARMONA JIMENEZ		
<b>Fecha/hora gestión</b>	26/09/2025 14:17	<b>Fecha/hora resolución</b>	26/09/2025 16:06
<b>* Procesos asociados</b>	Recursos	<b>Número documento</b>	8072025000001888
<b>* Tipo de resolución</b>	Resolución de Fondo		
<b>Número de procedimiento</b>	2025LY-000001-0001101107	<b>Nombre Institución</b>	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
<b>Descripción del procedimiento</b>	Precalificación abierta varios concursos contratación servicios ingeniería y construcción obra para renovación infraestructura eléctrica y electromecánica edificios CCSS		

**2. Listado de recursos**

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8122025000000812 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 4	15/07/2025 12:12	FREDDY GERARDO CARDENAS CRUZ	FREDDY GERARDO CARDENAS CRUZ	Con lugar (Ley 9986)	No aplica
8122025000000811 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 3	15/07/2025 12:09	FREDDY GERARDO CARDENAS CRUZ	FREDDY GERARDO CARDENAS CRUZ	Con lugar (Ley 9986)	No aplica
8122025000000810 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 2	15/07/2025 11:48	FREDDY GERARDO CARDENAS CRUZ	FREDDY GERARDO CARDENAS CRUZ	Con lugar (Ley 9986)	No aplica
8122025000000809 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 10	15/07/2025 11:25	FREDDY GERARDO CARDENAS CRUZ	FREDDY GERARDO CARDENAS CRUZ	Con lugar (Ley 9986)	No aplica

<b>Resultado del acto final</b>	No aplica
---------------------------------	-----------

**3. \*Resultando**

I. Que mediante auto No. 8052025000001633 de las ocho horas veinticinco minutos del primero de agosto de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia inicial a las partes. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.

II. Que 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 8122025000000812 - FREDDY GERARDO CARDENAS CRUZ**

**I. SOBRE EL CONCURSO.** La Caja Costarricense de Seguro Social promovió la Licitación Mayor No. 2025LY-000001-0001101107 para "Precalificación abierta varios concursos contratación servicios ingeniería y construcción obra para renovación infraestructura eléctrica y electromecánica edificios CCSS".

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

**III. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO. 1) Sobre la morosidad con la Seguridad Social Criterio de la División.**

Primeramente, resulta relevante indicar que la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) promovió la presente licitación con el objeto de "precalificar oferentes con la capacidad de brindar los servicios profesionales para la renovación de las instalaciones eléctricas mediante la consultoría en ingeniería eléctrica orientada al diagnóstico, evaluación, informe de cumplimiento de las instalaciones y rediseños eléctricos, incluidos los presupuestos y especificaciones técnicas de los sistemas eléctricos en las diferentes instalaciones que albergan la operación de la CCSS" (ver "Ingreso del Pliego de Condiciones"). De esta manera, el pliego de condiciones en el apartado 3.14 para el proceso de análisis de las ofertas durante la Etapa I, en lo que interesa, reguló lo siguiente: "El proceso de análisis de las ofertas y la recomendación técnica se realizará conforme lo dispone la LGCP y su reglamento" (ver "Ingreso del Pliego de Condiciones"). Asimismo, en el apartado 3.15 denominado "Marco Legal", se indicó lo siguiente: "Rigen para este concurso las disposiciones del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de los Tribunales de la República de Costa Rica y otra legislación vigente (...)" (ver "Ingreso del Pliego de Condiciones"). Con ocasión de lo anterior, una vez recibida y analizada la oferta presentada por Freddy Gerardo Cardenas Cruz para las partidas No. 2, 3, 4 y 10, y considerando que la apertura de ofertas se efectuó el once de marzo de dos mil veinticinco (ver "Resultado de la apertura"), mediante el documento denominado "GIT-FR0008 Análisis Administrativo-FREDDY GERARDO CARDENAS CRUZ" firmado el quince de mayo del presente año, la Administración determinó incumplimiento de la propuesta de este oferente por cuanto indicó: "Se encuentra (sic) moroso con la CCSS al día en el momento de la apertura." (ver "Resultado de la solicitud de verificación o aprobación recibida"). Incumplimiento que la CCSS reitera en contra de la propuesta del apelante según el documento "GIT-FR0009 Verificación de Legalidad" (ver "Informe de recomendación de Acto Final"). Conforme lo antes expuesto, Freddy Gerardo Cardenas Cruz en su acción recursiva argumenta que su oferta fue declarada inelegible por una morosidad temporal con la CCSS, a pesar de haber saldado la deuda al día siguiente de la apertura de las ofertas. El apelante considera que la CCSS actuó de manera incorrecta al basar su análisis del quince de mayo de este año en un estado de morosidad ya superado, sin considerar que para esa fecha ya estaba al día con sus obligaciones. Además, destaca que una solicitud de subsanación tramitada no mencionó la morosidad, lo que le impidió presentar a tiempo los comprobantes de pago. Lo anterior, lo explica en los siguientes términos: "El supuesto incumplimiento que lleva a la administración a declarar equivocadamente mi oferta no elegible se origina en una temporal morosidad registrada con la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual, si bien es cierto, al momento de la apertura se reflejaba en el sistema, lo cierto es que solventé al día siguiente dicha situación, es decir, el día 12 de marzo de 2025 se procedió con el pago (...) al emitir el análisis administrativo de ofertas el 15 de mayo de 2025, se limitó a señalar que al momento de la apertura me encontraba en condición de morosidad ante la C.C.S.S., sin considerar que, para la fecha en que se elaboró dicho análisis, ya me encontraba al día con mis obligaciones. Esta actuación me dejó en un estado de franca indefensión, ya que el 24 de marzo de 2025 se me remitió una solicitud de subsanación en la que únicamente se requirió información sobre la firma digital y la experiencia, sin hacer referencia alguna a la supuesta morosidad. De haber tenido conocimiento del análisis administrativo en esa misma fecha o con anterioridad, habría procedido oficiosamente a remitir tanto el comprobante de pago como la certificación de estar al día con la C.C.S.S (...) Por lo anterior, se procede en este acto a solicitar tener por acreditado el cumplimiento de dichas obligaciones según se ha demostrado y corregir el análisis administrativo de mi oferta dejando como que CUMPLE y de esta forma se me adjudique en las partidas 2, 3, 4 y 10". Finalmente, con su acción recursiva Freddy Gerardo Cardenas Cruz adjunta los comprobantes de pago correspondientes a los meses de marzo, mayo y julio del presente año (ver "Consulta detallada del recurso"). En respuesta de lo anterior, la CCSS al contestar la audiencia inicial mantiene la condición de inelegibilidad de la oferta del recurrente indicando, entre lo más destacado, lo siguiente: "(...) la Administración considera que la recurrente no tiene la legitimación para interponer el recurso de apelación (...) se puede corroborar que reconoce que en efecto se encontraba moroso al presentar su oferta pretendiendo pese a esta situación resultar adjudicado, donde además el mismo procede hasta el 12 de marzo de 2025 (...) es decir un día después de la apertura de las ofertas (...) en caso de que la Administración hubiese permitido dicha subsanación respecto a las obligaciones obrero patronales, la hubiese colocado en una situación de ventaja indebida respecto a los demás participantes, que para el momento de apertura si (sic) cumplieron a cabalidad con lo requerido (...) Al amparo de lo establecido en los artículos 11 de la Constitución Pública (sic) y 11 de la Ley General de la Administración Pública, y en apego a la escala jerárquica de las fuentes del derecho público, el requisito establecido en el artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, debe entenderse y aplicarse estrictamente de la forma consignada literalmente, esto en el entendido de que ostentar la condición de estar al día con las obligaciones de la seguridad social, constituye un requisito de admisibilidad sine qua non para participar en cualquier proceso de contratación con la Administración Pública, condición que debe estar acreditada en ese momento, so pena de exclusión de las ofertas que no cumplan con tal requisito al momento de la apertura (...) Finalmente, si la morosidad del proveedor se da durante el plazo de ejecución contractual, lo propio es advertir al contratista (...) que se ponga al día en sus obligaciones, ya que dicho incumplimiento podría generar la resolución del contrato administrativo y consecuencias patrimoniales y administrativas, según lo establece el artículo 74 de la Ley Constitutiva (...) Nótese que como se ha pronunciado en los criterios anteriores la Dirección Jurídica CCSS, hace una diferenciación en el momento procesal en el cual si (sic) podría solicitarse al contratista que proceda a subsanar la morosidad de las cuotas obrero-patronales, es decir en el momento que no cumplan ya fue adjudicado y la contratación se encuentra en ejecución; no así, al momento de la apertura de las ofertas, lo cual no es válido, ni legalmente procedente, como se ha reiterado en la atención de este recurso." (ver "Detalle solicitud de auto"). Conforme lo anterior, y analizado lo expuesto por el apelante en sus recursos y las pruebas que aporta, ciertamente este órgano contralor reconoce el deber de cumplir la regulación establecida en el artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Asimismo, esta Contraloría General no omite el papel que desempeña el pago de las cuotas obrero -patronales dentro de la sostenibilidad del sistema universal de seguridad social del país. Sin embargo, el principio de legalidad, eficiencia y conservación de las ofertas en la contratación pública también exigen que la Administración actúe de manera proporcionada y justificada, demostrando la trascendencia de un incumplimiento antes de excluir a un oferente. En el caso que nos ocupa, a pesar de que no es un hecho controvertido que el oferente efectivamente estaba moroso el día de la apertura de las ofertas, la CCSS no justificó adecuadamente con su respuesta de audiencia inicial por qué este incumplimiento era insubsanable o cómo su subsanación podría llegar a conferir una ventaja indebida al oferente en un concurso por precalificación. Si bien la CCSS argumenta que permitir la subsanación de la morosidad colocaría al apelante en una "situación de ventaja indebida respecto a los demás participantes" a criterio de este órgano contralor, esta afirmación carece de la explicación necesaria para un concurso por precalificación. Ciertamente en esta modalidad la Administración selecciona a los participantes de manera previa luego de haber ponderado su capacidad técnica, legal y financiera. No obstante, la Administración no ha logrado demostrar de qué forma este acto de subsanación de la morosidad afectaría la igualdad de condiciones entre los participantes en esta etapa específica del proceso. Para que no proceda la validación de este acto de subsanación, es preciso que se acredite en qué consiste esa supuesta ventaja indebida, hecho que no ha demostrado la Administración. Al respecto, mediante la resolución No. R-DCP-SICOP-00797-2025 de las nueve horas cincuenta y nueve minutos del trece de mayo de dos mil veinticinco, este órgano contralor indicó: "Así las cosas, este órgano contralor debe precisar que ha sido criterio reiterado de su parte, la posibilidad de subsanarse dicha circunstancia - morosidad en el tema de (...) obligaciones de la seguridad social-, siempre y cuando no se otorgue al oferente una ventaja indebida (...) Por ende, la posible acreditación de morosidad (...) no reviste una exclusión automática de una empresa oferente o adjudicataria de un concurso, pues en aplicación del principio de eficiencia y conservación de las ofertas, previo a descalificar una propuesta debe verificarse si el oferente a quien se le alega el incumplimiento procedió con los pagos debidos, a efecto de ponerse al día con las obligaciones (...) en el momento procesal oportuno." En ese mismo sentido, en relación con la posibilidad de subsanar la morosidad de una empresa ante la CCSS, incluso después de la apertura de las ofertas, esta Contraloría General explicando con detalle su criterio ha señalado lo siguiente: "(...) Sobre la posibilidad de subsanar la condición de morosidad este órgano contralor se ha referido en diversas oportunidades. Así, en la resolución R-DCA-SICOP-01341-2023 (...) esta División de Contratación señaló: "En relación con la posibilidad de subsanar la condición de morosidad, ya este órgano contralor ha señalado en reiteradas oportunidades que al analizar el tema de la subsanación del requisito de estar al día con respecto al pago de las obligaciones obrero patronales, debe tomarse en cuenta necesariamente que dichas disposiciones, no se encuentran propiamente ligadas a la

materia sustantiva atinente a la contratación, por el contrario, se trata de normas que han sido utilizadas por parte del legislador para establecer un control adicional al pago de las obligaciones con la seguridad social (resolución R-DCA-393-2012 de las 10:00 del 30 de julio de 2012). Y Bajo dicha perspectiva el artículo 74 de la Ley Constitutiva de la CCSS establece una obligación sobre los patronos o los trabajadores independientes, para que se encuentren al día al momento de participar en un procedimiento de contratación, sea quién aspira a ser contratista de la Administración. En otras palabras, la obligación establecida lo que exige es que el oferente para efectos de resultar adjudicatario, deba encontrarse al día; lo que implica analizar esa condición al amparo del principio de eficiencia y por ello se le permita subsanar su condición de morosidad al momento de presentar la oferta, sea por medio de la respectiva prevención (anteriormente reconocida bajo el artículo 80 RLCA) o bien por la propia subsanación de oficio del interesado. En ese sentido, se indicó precisamente a la Caja Costarricense del Seguro Social: "el caso, resuelto mediante la R-DCA-393-2012 el adjudicatario se encontraba moroso con FODESAF a la fecha de la apertura de ofertas, condición que varió durante el trámite del procedimiento recursivo, sin que se haya advertido de la condición de morosidad durante el análisis de las ofertas. Al haber subsanado el requisito, durante el trámite del recurso, sin que se le haya imputado ningún incumplimiento en razón de su condición de moroso, de forma previa, se dio por válida la subsanación, procediendo a rechazar el recurso incoado confirmando el acto de adjudicación. / Esta hermenéutica resulta acorde no solo con la interpretación que se le debe dar a una norma que establece restricciones, sino que además guardar (sic) plena lógica y congruencia con el objetivo que persigue la norma y además se ajusta a los principios de contratación administrativa, especialmente en cuanto al principio de eficiencia. El hecho de exigir el pago para efectos de optar por la adjudicación, puede resultar en el pago de parte de contratistas morosos, sin desnaturalizar los objetivos del régimen, ya que precisamente, en caso de pago el régimen se ve fortalecido y beneficiado mediante la captación de los recursos que le corresponden. / Por otro lado, dicha tesis, además posibilita que la Administración cuente con un mayor número de ofertas elegibles, susceptibles de resultar adjudicatarias, de manera tal que no se estaría perjudicando ni el interés público ni el régimen de la seguridad social, ya que bajo ningún supuesto se llegaría a adjudicar un procedimiento de contratación a un oferente moroso. Téngase en cuenta, que de otra forma, mediante una interpretación restrictiva, se llegaría a eventuales supuestos en los que se podrían descalificar ofertas "atractivas" (que cumplen con los requisitos de admisibilidad y podrían obtener una calificación alta en el sistema de evaluación), por encontrarse morosos ante la seguridad social, sin que mediante su exclusión el Estado se garantice que el oferente moroso va a cumplir con su obligación." (oficio No. 08706, DCA-1982 del 27 de agosto del 2012). Esta posición ha sido mantenida por este órgano contralor en el tiempo, sin más ajustes que los derivados de la reforma del artículo 74 de la Ley Constitutiva de la CCSS, precisamente porque no se varió los términos del concepto "participar", con lo cual se ha discutido el tema también en vía judicial. Todo lo cual ha resultado consistente inclusive con la lectura de subsanación que de estos requisitos legales ha hecho la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, que por medio de la resolución Res. 000796-F-S1-2023 de las 14:28 horas del 31 de mayo de 2023, refiriéndose a la obligación de encontrarse al día con FODESAF en virtud de lo dispuesto en el artículo 22 inciso c) de la Ley No. 5662, resolvió lo siguiente: "(...) En esa línea, encuentra esta Sala que efectivamente, el término "para participar" utilizado por el numeral 22 inciso c) de la Ley no. 5662, en relación a la obligación de estar al día con el FODESAF, debe entenderse en un sentido amplio, como un requisito formal subsanable en los términos del numeral 80 del RLCA, necesario únicamente para la adopción del acto de adjudicación. Es decir, como un requisito para participar y resultar adjudicatario, subsanable por el oferente mediante el pago de sus obligaciones (auto subsanación) o a pedido expreso de la Administración. Ello, a fin de mantener como elegibles el mayor número posible de las ofertas recibidas y posibilitar la selección de la que más convenga al interés público perseguido por la contratación. Es decir, la oferta que permita a la Administración cumplir sus fines, validando el principio de eficiencia para lograr resultados idóneos al más bajo costo y con la mayor calidad (...)" Para llegar a esa determinación, la Sala Primera expone que las disposiciones que regulan la actividad de contratación administrativa, deben interpretarse de la forma que más favorezca el cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la Administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos públicos. Lo que no es otra cosa que la orientación hacia los resultados que forma parte de los pilares sobre los que se funda el nuevo modelo de gestión de la contratación pública que se implementa a partir de la entrada en vigencia de la LGCP y como reflejo de los principios constitucionales de eficiencia y eficacia propios que en un Estado Social y Democrático de Derecho. La Interpretación efectuada encuentra sustento en los principios de informalidad, eficacia y eficiencia que destacaban en el artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa, vigente al momento del dictado de los actos sometidos a análisis en ese caso, pero cuyo contenido se recoge en el artículo 8 inciso e) de la LGCP. (...) (...) De esa forma, en el caso en concreto lleva razón la recurrente al señalar la posibilidad de subsanar la condición de moroso con la CCSS al momento o después de la apertura de las ofertas, ya que como se ha señalado, se debe considerar el espíritu del legislador y en especial el principio de eficiencia, de manera que se estima que el requisito es subsanable en aplicación del inciso a) del artículo 135 del RLGCP, donde se determina que serán subsanables los aspectos formales, de manera que el oferente podrá subsanar de oficio o a petición de parte, este requisito, acreditando mediante certificación que se encuentra al día o en su defecto con un arreglo de pago debidamente aprobado con la seguridad social, y en el supuesto que el oferente no proceda oportunamente a ponerse al día en sus obligaciones luego de practicada la prevención, es posible que la Administración contratante proceda a excluir al oferente en virtud de su incumplimiento en sazón de su morosidad con la CCSS, posición que como se señaló ha sido reiterada por parte de este órgano contralor y por la Sala Primera" (ver resolución No. R-DCP-SICOP-00318-2024). Por otra parte, este órgano contralor estima que el criterio externado por la CCSS sobre la subsanación crea una diferenciación arbitraria entre el momento de la oferta y la fase de ejecución contractual. Se observa que la CCSS afirma que la morosidad es subsanable durante la ejecución del contrato, pero no al momento de la apertura de las ofertas. Esta distinción, a consideración de esta Contraloría General, es contradictoria y carece de sustento, pues en ambos casos se trata del mismo incumplimiento, es decir, la morosidad con la CCSS. La Administración no explica por qué es aceptable otorgar un plazo para subsanar un incumplimiento ya en la fase de ejecución, pero no permitirlo en el proceso de análisis de ofertas o mediante la presentación de los recursos, donde el oferente demostró su voluntad de cumplimiento al cancelar la deuda de oficio al día siguiente de la apertura de ofertas. La Administración no debe obviar que la finalidad de la normativa y criterios a los que hace mención en su respuesta, es garantizar la cobertura de la seguridad social. En ese sentido, la CCSS debería haber evaluado si la subsanación del oferente logra este propósito sin menoscabo de la transparencia del proceso de precalificación, lo cual en este caso no se argumenta adecuadamente. En consecuencia, siendo que mediante la presentación de los recursos de apelación Freddy Gerardo Cardenas Cruz adjunta los comprobantes de pago correspondientes a los meses de marzo, mayo y julio del presente año, y sin que la Administración alcance a acreditar por qué la subsanación de su morosidad constituye una ventaja indebida en detrimento de los demás participantes y violatoria a la normativa de contratación pública y sus respectivos principios, estos recursos se declaran **con lugar**.

#### Recurso 812202500000811 - FREDDY GERARDO CARDENAS CRUZ

Se remite al apartado: "Recurso 812202500000812 - FREDDY GERARDO CARDENAS CRUZ".

#### Recurso 812202500000810 - FREDDY GERARDO CARDENAS CRUZ

Se remite al apartado: "Recurso 812202500000812 - FREDDY GERARDO CARDENAS CRUZ".

#### Recurso 812202500000809 - FREDDY GERARDO CARDENAS CRUZ

Se remite al apartado: "Recurso 812202500000812 - FREDDY GERARDO CARDENAS CRUZ".

### 5. Aprobaciones

Encargado	FERNANDO MADRIGAL MORERA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	26/09/2025 14:33	Vigencia certificado	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>	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	26/09/2025 14:47	<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		
<b>Encargado</b>	ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	26/09/2025 16:06	<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>6. Notificación resolución</b>			
<b>Fecha/hora máxima adición aclaración</b>	01/10/2025 23:59		
<b>Número resolución</b>	R-DCP-SICOP-01801-2025	<b>Fecha notificación</b>	26/09/2025 16:31