



Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	CARLOS GERARDO LEAL VARGAS			
Fecha/hora gestión	24/02/2026 15:04	Fecha/hora resolución	24/02/2026 15:32	
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000000353	
* Tipo de resolución	Fondo			
Número de procedimiento	2026LY-000001-0004000001	Nombre Institución	DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA	
Descripción del procedimiento	Servicio de limpieza para sede central y sedes regionales de la Defensoría de los Habitantes			

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000000222	27/01/2026 11:05	TATIANA VARELA GONZALEZ	VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA	Con lugar	Allanamiento

Emitir el por tanto de la resolución	☐
--------------------------------------	--------------------------

3. *Resultando

I. Que el veintisiete de enero de dos mil veintiséis, la empresa VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA (8002026000000222), presentó recurso de objeción, en contra del pliego de condiciones, publicado en fecha veintidós de enero de dos mil veintiséis, de la Licitación Mayor No. 2026LY-000001-0004000001, la cual es promovida por la DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA para los Servicios de limpieza para sede central y sedes regionales de la Defensoría de los Habitantes.
II. Que mediante auto No.8052026000000193 de las trece horas treinta minutos del seis de febrero de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante, la cual fue atendida y consta en el expediente de objeción.
III. Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

4. *Considerando

Recurso 8002026000000222 - VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a los argumentos expuestos por la objetante en su escrito de objeción y a la respuesta de audiencia especial emitida por la Administración licitante.

I.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO.

A) SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECCIÓN INTERPUESTO POR LA EMPRESA VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA (8002026000000222)

i. Sobre el cobro de multa. Criterio de la División. El pliego de condiciones, en lo que interesa, establece: “ (...) *Monto // Para definir los montos de las multas, es necesario relativizar el porcentaje que se aplique en función del monto que se paga por los servicios, es decir el precio. Es conocido que los componentes del precio para este tipo de servicios generalmente son: Costos Directos de Mano de Obra, Costos Directos de Insumos, Costos Directos de Subcontratos, Costos Indirectos de Mano de Obra, Costos Indirectos de Insumos, Imprevistos y Utilidad. Para poder ofrecer el servicio, la empresa incurre en el pago de costos fundamentales como pago de planilla, productos y materiales que se utilizan en la labor y costos indirectos. De lo anterior se desprende que si la multa máxima fuese superior a la utilidad, podría afectar en su parte financiera el sustento para el pago de los otros componentes del precio que la empresa tiene como obligación sufragar, lo cual no es deseable. En este sentido se determina que en caso de una falta grave se tome como referencia la utilidad en la aplicación de la multa, de manera que en este tipo de falta la sanción económica sea igual al porcentaje de la utilidad mensual. Este será el porcentaje sobre el precio que se utilizará en caso de tener que aplicar una falta grave. Adicional a las faltas graves se establece las faltas moderadas y leves. En tales casos se aplicará a para (sic) la falta moderada un 50% de la falta grave y para la falta leve un 25% de la falta grave.*” (Fuente: expediente-[2. Información de Pliego de condiciones]-Secuencia 00-[F. Documento del Pliego de condiciones]-No.3-Justificación para el establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos durante la ejecución del contrato.docx)

La **objetante** alega que el pliego es omiso y confuso al no precisar la base de cálculo de las multas. Sostiene que, aunque es una "línea única", el servicio es divisible operativa y geográficamente (Sede Central vs. Sedes Regionales). Argumenta que aplicar una multa sobre la totalidad del costo mensual del contrato por una falta en una sede específica es confiscatorio y violenta el artículo 46 de la LGCP y el 116 del RLGCP.

La **Administración** mediante el oficio N° DH-0203-2026, manifiesta expresamente que se allana totalmente a la pretensión del recurrente. La Administración reconoce que, tras realizar un análisis técnico-jurídico y someter a prueba las fórmulas del pliego, se determinó que la aplicación de los porcentajes de multa sobre el costo mensual total puede arrojar resultados desproporcionados. Cita como ejemplo que una falta grave en una oficina regional, calculada sobre la totalidad, generaría una multa de \$604.283,49, mientras que si se aplicara al costo del puesto específico sería de \$33.820,48. Concluye que la aplicación sobre el monto total podría "desbordar la finalidad resarcitoria y preventiva", deviniendo en desproporcionada. Por ende, procederá a modificar el pliego para establecer que las multas se calcularán sobre el costo mensual del conserje o servicio especial que incurra en el incumplimiento.

De conformidad con el artículo 89 de la LGCP y el artículo 249 de su Reglamento, la Administración cuenta con la facultad de allanarse a las pretensiones del recurrente cuando, tras un análisis, determine que estas resultan procedentes para la mejor satisfacción del interés público.

En el presente caso, este órgano contralor coincide en que, tratándose de servicios que, aunque agrupados en una línea, se ejecutan a través de unidades funcionales individualizables (personal asignado a distintas sedes geográficas), el régimen sancionatorio debe respetar los criterios de proporcionalidad y razonabilidad exigidos por el artículo 46 de la LGCP y el 116 del Reglamento. La imposición de multas calculadas sobre la facturación total mensual por incumplimientos focalizados en un puesto específico podría, en efecto, resultar punitiva en exceso y contraria al equilibrio contractual. Al aceptar la Administración que el servicio es "matemáticamente divisible" y comprometerse a ajustar la base de cálculo al costo del puesto o servicio afectado, se subsana el vicio de proporcionalidad alegado.

Por consiguiente, este órgano contralor entiende que, mediante el allanamiento manifestado, la Administración ha valorado técnicamente la conveniencia de ajustar el pliego de condiciones. Dicha modificación implica que el cobro de las eventuales multas ya no se calculará sobre la totalidad del contrato, sino sobre el costo mensual específico del puesto según la sede de prestación del servicio y con base en el monto ofertado para ese puesto, siempre que dicho rubro resulte individualizable, y asimismo sobre el costo mensual de los servicios especiales cuando corresponda. En consecuencia, se advierte que queda bajo la exclusiva responsabilidad de la Administración la correcta implementación y el ajuste de las fórmulas matemáticas correspondientes dentro del pliego de condiciones, a fin de garantizar la debida proporcionalidad de las sanciones.

Por lo anterior, se declara **con lugar** el recurso de objeción interpuesto por VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA S.A. Se ordena a la Defensoría de los Habitantes realizar la modificación al pliego de condiciones conforme a los términos de su allanamiento, estableciendo expresamente que las multas se calcularán sobre el costo mensual del puesto de conserje, según la sede donde se cometa la falta o servicio específico donde ocurra el incumplimiento, dejando claro en el tanto sea individualizable por puesto, y otorgar a dicha modificación la publicidad requerida por el ordenamiento jurídico.

II. CONSIDERACIONES DE OFICIO PARA LA ADMINISTRACIÓN.

2.1. Regla fiscal. De conformidad con el artículo 11 y el Capítulo IV, ambos del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 del 3 de diciembre de 2018 y el Decreto Ejecutivo N°41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley N°9635, Responsabilidad Fiscal de la República, se recuerda a la Administración licitante, su deber de verificar desde la fase de presupuestación de la contratación, el cumplimiento al límite de regla fiscal previsto para el ejercicio económico del año en curso, así como el marco de presupuestación plurianual dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política. Para estos efectos, la Administración deberá adoptar las medidas de control interno necesarias para verificar que el monto asignado a la contratación que se licita cumple con dichas disposiciones, debiendo advertirse que su inobservancia podría generar responsabilidad administrativa del funcionario, conforme lo regulado en el artículo 26 de la citada Ley.

2.2. Razonabilidad del precio bajo la nueva LGCP. La verificación de la razonabilidad del precio prevista como un deber de la Administración en el artículo 41 LGCP tiene sustento en el principio de eficiencia mismo y en la gestión de los riesgos de que los precios cotizados en el procedimiento de concurso no distorsionen la ejecución contractual al punto de llevar la contratación a incumplimiento. El precio como elemento sustantivo desde la apertura de ofertas, no sólo tiene implicaciones en la sana economía de los fondos públicos y la mejor inversión de ellos en la selección de ofertas más idóneas, sino que necesariamente garantiza el principio de igualdad desde su comparación partiendo del respeto de los elementos del objeto contractual precisados en el pliego y del dimensionamiento de las obligaciones que impone el ordenamiento jurídico, por lo que la verificación de su razonabilidad es vital para el sistema de contratación pública.

Considerando que este órgano contralor mediante el ejercicio de sus competencias en materia de impugnación ha encontrado diferentes prácticas sobre la valoración de razonabilidad del precio que en algunos casos incumplen o se apartan parcialmente de lo dispuesto en la normativa vigente, las cuales ha enmendado cuando las condiciones de la impugnación y su fundamentación lo permiten, se estima importante reiterar algunos conceptos sobre la valoración de razonabilidad. Así entonces, este órgano contralor estima oportuno realizar una serie de consideraciones officiosas sobre el tema en términos preventivos, sin que implique que se ha realizado un análisis de las cláusulas que regulan el tema en el pliego impugnado (ni que el tema no se haya abordado apropiadamente) o un estudio del tema que trascienda la discusión de los aspectos expuestos en el recurso.

a) Normativa aplicable. Tanto el legislador en los artículos 17, 34 y 41 de la Ley General de Contratación Pública, como el desarrollo reglamentario de esa norma en los artículos 44, 85, 100 y 106 RLGCP, refiere una serie de supuestos y herramientas para que la Administración determine precisamente la razonabilidad de las ofertas, entre las que se encuentran el uso del catálogo y banco de precios, comparación de precios históricos, consulta previa a los proveedores, estudio de mercado, entre otros. Este análisis -que no es el cumplimiento de un requisito formal- busca evaluar precios, disponibilidad, calidad y otros aspectos relevantes de los bienes o servicios en cuestión, con el propósito de respaldar la toma de decisiones informadas por parte de la Administración y asegurar la transparencia, competencia y eficiencia en los procesos de contratación (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024).

b) Rangos de tolerancia deben definirse desde el pliego. La verificación de la razonabilidad parte de que el precio de referencia y sus bandas de tolerancia han sido elaboradas desde la fase de planificación después de realizar los respectivos estudios según los artículos 34 LGCP y 44 RLGCP. De ahí que, los rangos o bandas de tolerancia deben ponerse en conocimiento desde el pliego no sólo para efectos de la debida confección de la oferta sino en cumplimiento de los principios de transparencia e igualdad; por lo que las Administraciones deben de ajustar la forma en que se realizan los estudios de mercado, la información que se consigna en sus pliegos de condiciones y la manera por medio de la cual realizan los análisis de razonabilidad de las ofertas, pues -en principio- no pueden variarse las bases de razonabilidad durante la evaluación de ofertas.

c) No es posible utilizar los precios de las ofertas recibidas en el concurso. Como es conocido, el modelo de verificación de la razonabilidad varió no sólo en cuanto a dejar la presentación del presupuesto detallado al adjudicatario (artículo 42 LGCP), sino que el legislador trató de dimensionar su metodología en la etapa de planificación junto al análisis de mercado para otros temas como la definición del objeto y de admisibilidad en general, criterios de evaluación, los parámetros para aplicar afirmaciones de compra pública estratégica, entre otros. Es por ello que el estudio o análisis de mercado resulta vital para el procedimiento de contratación y desde luego para la definición clara y objetiva de las reglas de revisión de la razonabilidad del precio (R-DCA-SICOP-01010-2023 de 31 de agosto de 2023 y R-DCP-SICOP-00646-2024 del 08 de mayo de 2024).

Así entonces, también el establecimiento de rangos de tolerancia o bandas se define desde una etapa temprana previa a la recepción de ofertas según el artículo 34 LGCP y por ende no resulta posible considerar las ofertas recibidas en el concurso para efectos de razonabilidad (R-DCASICOP-01408-2023 de 15 de noviembre de 2023). Así entonces, entre otros casos, mediante la resolución R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024, se indicó sobre el tema: "Al respecto, estima este órgano contralor que de la lectura del artículo 34 de la LGCP que indica que los precios de referencia para determinar los precios excesivos o ruinosos deben establecerse de previo a la estimación de la contratación y el artículo 44 del RLGCP que dispone que el rango de tolerancia debe quedar definido en el pliego de condiciones, se desprende que el desarrollo del análisis de razonabilidad se basa en los insumos que tenga la Administración al momento de realizar las lecturas de mercado, por lo que sin perjuicio de que la normativa a futuro puede considerar en la razonabilidad del precio las ofertas recibidas en el concurso, no es una posibilidad prevista con la reforma integral y no podría ser considerada por la Administración en el nuevo estudio que realizará. En ese sentido, la mayor profundidad y análisis en la etapa regulada bajo el artículo 34 LGCP resulta fundamental para que el precio de referencia refleje la realidad del mercado y las necesidades de la Administración, en dónde -se insiste- el banco de precios es un insumo más y no la única posibilidad según la realidad y necesidades de la Administración, pero no incluye los precios de las ofertas recibidas en el concurso, todo lo cual podría ser variado a futuro bajo los ejercicios de mejora regulatoria y lecturas técnicas que realicen las instancias competentes."

d) Posibilidad de subsanar el estudio de mercado. El estudio de mercado como el análisis de razonabilidad están estrechamente relacionados, siendo el primero la base del segundo. Ahora bien, tomando como referencia las disposiciones del artículo 44 del RLGCP, este órgano contralor entiende que existen situaciones que pueden llevar a afectar el resultado obtenido por el estudio realizado al momento de analizar ofertas, siendo el objetivo del estudio de mercado reflejar la situación de este, se entiende que es posible su subsanación, bajo tres situaciones debidamente justificadas y acreditadas: 1) Que la situación no existiera al momento en que se realizó el estudio de mercado. 2) Presencia de errores técnicos constatables en el estudio realizado. 3) Situaciones excepcionales del mercado específico. (Resolución No. RDCP-SICOP-00743-2025).

e) El análisis de razonabilidad y la indagatoria del precio. Considerando que el artículo 42 LGCP dejó la presentación del presupuesto detallado para la oferta que resulte adjudicada, claramente no es posible requerirlo para el análisis de razonabilidad en la etapa de evaluación de ofertas (R-DCP-SICOP-00401-2024 de 19 de marzo de 2024), ni tampoco pretender que se aporte indirectamente en la indagación sobre razonabilidad ni pretender un análisis de razonabilidad sobre componentes específicos de la estructura del precio que impliquen un análisis de presupuesto detallado sino que estos rubros deben analizarse globalmente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024). Desde luego, queda excluida de esas limitaciones lo que concierne a la prerrogativa de la Administración de verificar que las ofertas respeten la legislación vigente, pues a la Administración le corresponde verificar que se respete el ordenamiento jurídico en función del objeto contractual, como podría ser el caso de la legislación laboral que es de acatamiento obligatorio para la Administración y cualquier oferente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024).

En cuanto a la indagatoria, la Administración podrá solicitar a los oferentes que presentan precios presumiblemente excesivos o ruinosos, que justifiquen sus precios. Ante esto, el oferente debe justificar por medios idóneos las razones por las que su precio sí es razonable. Recibido esto, la Administración deberá motivar las razones por las que encuentra que lo es o no. (R-DCP-SICOP-01159-2025 del 27 de junio).

Se debe considerar que, aunque los artículos 41 de la Ley General de Contratación Pública y 101 de su Reglamento permiten que un oferente presente una línea de crédito o garantía, este recurso solo se utilizará cuando tras la indagatoria la Administración aún tenga dudas sobre la razonabilidad del precio ofertado. Además, se le podrá solicitar a la oferta que resulte ser la posible adjudicataria (R-DCP-SICOP-00469-2025 de 18 de marzo de 2025).

Finalmente, la Administración a partir de los aspectos indicados, deberá emitir un informe final concluyendo sobre el análisis efectuado a cada oferta y la calificación que esta tendría de frente a la razonabilidad del precio ofertado.

f) Consecuencias de no cumplir la normativa vigente sobre razonabilidad. Conforme lo que se ha indicado, la definición de los precios de referencia y las bandas de tolerancia debe hacerse desde el pliego del concurso (R-DCP-SICOP-01450-2024 de 18 de setiembre de 2024) y no puede variarse o desconocerse por la Administración bajo el argumento de que se trataba de una metodología simplemente referencial. De igual forma, la omisión del cumplimiento de los análisis de mercado, la fijación del precio de referencia y las bandas de tolerancia implicaría eventualmente que el acto final adolece de un vicio en el motivo, que en cada caso no exime al eventual disconforme de la carga de prueba para desvirtuar la presunción de validez que cubre al acto final y cuya conservación demanda el principio de eficiencia constitucional. En los casos en que estas circunstancias se acrediten y exista un mejor derecho de quién impugna, ciertamente le corresponderá a la Administración realizar los estudios de mercado, definir precios de referencia y bandas y luego aplicarlos a las ofertas recibidas; es decir, se hace necesario que se cumpla a cabalidad con las etapas para razonabilidad previstas por la legislación y desarrolladas por el respectivo reglamento, no como un rito formal sino como un aspecto sustantivo del procedimiento de concurso. Este cumplimiento si bien no amerita la nulidad del procedimiento en consideración a los principios de eficacia y eficiencia, no es un aspecto soslayable o facultativo para la Administración por lo que debería enmendarse; por lo que en afán de evitar retrasos innecesarios al interés público debe cumplirse con lo dispuesto por la normativa vigente en forma oportuna. Por lo demás, podría no precluir la discusión del tema para efectos de una impugnación del acto final porque precisamente los estudios se hicieron con posterioridad a la apertura, circunstancia que podría evitarse eventualmente de definirlos desde el pliego y dejar su discusión al recurso de objeción en una etapa más temprana. Desde luego, cada caso amerita un análisis específico de lo actuado y de las especiales particularidades.

5. Aprobaciones

Encargado	CARLOS GERARDO LEAL VARGAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	24/02/2026 15:11	Vigencia certificado	11/10/2024 11:24 - 10/10/2028 11:24
DN Certificado	CN=CARLOS GERARDO LEAL VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=CARLOS GERARDO, SURNAME=LEAL VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-02-0534-0328		
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	EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	24/02/2026 15:32	Vigencia certificado	29/11/2023 09:19 - 28/11/2027 09:19
DN Certificado	CN=EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=EDGAR RICARDO, SURNAME=HERRERA LOAIZA, SERIALNUMBER=CPF-01-0884-0876		
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	27/02/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00334-2026	Fecha notificación	24/02/2026 16:03