

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	Rosaura Garro		
Fecha/hora gestión	24/03/2026 07:50	Fecha/hora resolución	24/03/2026 08:50
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000000536
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000001-0016900162	Nombre Institución	CONSEJO NACIONAL DE RECTORES
Descripción del procedimiento	Servicio de limpieza y manejo de residuos para las instalaciones del Conare		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000000526	06/03/2026 16:31	RAQUEL REBECA PANIAGUA FONSECA	EULEN DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica
8002026000000525	06/03/2026 15:10	RAFAEL VARGAS CARVAJAL	VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

Emitir el por tanto de la resolución	<input type="checkbox"/>
--------------------------------------	--------------------------

3. *Resultando

- Que mediante auto No. 8052026000000344 del 09 de marzo de 2026 a las 08:58 a.m., esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante.
- 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 8002026000000526 - EULEN DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA

1) Sobre la personería jurídica: Criterio de la División: El pliego de condiciones dispone lo siguiente: "4. Cuando el oferente sea persona jurídica deberá acompañarse certificación notarial que acredite su existencia y personería. Si estos documentos constan en SICOP, no será necesario aportarlos, mientras su contenido sea exacto y esté vigente, lo cual basta que lo mencione en la oferta." Al respecto, el objetante manifiesta que el requerimiento resulta desproporcionado y carente de justificación objetiva, en tanto impone una formalidad específica que no deriva de una obligación legal expresa ni responde a una necesidad técnica o jurídica. Solicita que se permita el uso de certificaciones literales del Registro Nacional u otros documentos oficiales vigentes. Por su parte, la Administración manifiesta que acepta la pretensión. Detalla que el pliego se modificará para permitir acreditar la existencia legal mediante certificación literal del Registro Nacional u otros documentos oficiales, eliminando la exclusividad notarial. En virtud de lo anterior, al darse un allanamiento a las pretensiones del recurrente, según lo expuesto por la Administración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 249 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, al no observarse que con el allanamiento se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico, procede declarar **con lugar** este extremo del recurso. Para ello, se asume que la Administración valoró detenidamente la conveniencia de la modificación, lo cual corre bajo su responsabilidad.

2) Sobre las capacitaciones y reuniones: Criterio de la División: El pliego de condiciones dispone lo siguiente: "2.8.5 El personal que brinde los servicios de limpieza deberá asistir a reuniones, charlas o capacitaciones puntuales en temáticas relacionadas con el medio ambiente, reciclaje, manejo de residuos que se programen en la institución y que el administrador del contrato considere pertinentes." Al respecto, el objetante solicita que se delimite la frecuencia, duración y horario, asegurando que las mismas se realicen dentro de la jornada sin costos adicionales para el contratista. Subsidiariamente, solicita que se indique expresamente que la participación en dichas actividades no podrá implicar una modificación en las condiciones económicas del contrato ni generar obligaciones adicionales no contempladas en la oferta. Por su parte, la Administración manifiesta que mantiene la cláusula. Aclara que las charlas se darán dentro del horario del servicio, por lo que no impactan la oferta económica ya que no requieren tiempo adicional ni sustituciones. Partiendo de lo anterior, debe verse que la precisión de la Administración, en el sentido de que dichas capacitaciones se realizarán dentro del horario de servicio, no se contempla en la redacción de la cláusula, lo que tiene como consecuencia la impugnación del recurrente. Por lo que, para efectos de evitar dilaciones producto de las interpretaciones de los oferentes y alcanzar un pliego de condiciones claro y objetivo, corresponde a la Administración incorporar dicho aspecto en la cláusula. En consecuencia, se declara **parcialmente con lugar** este extremo de la objeción.

3) Sobre las cartas de experiencia: Criterio de la División: El pliego de condiciones dispone lo siguiente: "18. Experiencia Específica. El oferente debe contar con al menos tres contratos de servicios de limpieza similares, realizados a partir del 2017. Entiéndase por servicio similar: contrato de servicio de limpieza en edificios que alberguen oficinas con un área de al menos seis mil metros cuadrados de construcción, con un periodo de ejecución continuo mínimo de un año. Para ello debe presentar cartas de experiencia firmadas por el administrador o encargado del contrato, las cuales deben indicar como mínimo la siguiente información: / - Nombre de la institución o empresa donde brindó el servicio / - Descripción del servicio brindado / - Área de limpieza (metros cuadrados) / - Fecha de inicio del contrato y fecha de finalización / - Nombre de la persona de contacto, número de teléfono y correo electrónico. / Si alguna de las cartas de experiencia no detalla la fecha de inicio o finalización del contrato o el área de limpieza, el oferente puede aportar esa información mediante copia del contrato u orden de compra, junto con la carta de experiencia. El Conare durante la fase de análisis de las ofertas, se reserva el derecho de verificar la veracidad de las cartas aportadas, vía telefónica o por correo y dejará constancia en el análisis técnico. No se aceptan declaraciones juradas para aportar datos no indicados en las cartas. La experiencia que no pueda ser verificada con los datos aportados, no será tomada en cuenta para acreditar experiencia específica. Dichos trabajos deben ser aquella experiencia positiva donde se cumpla a satisfacción las necesidades de los distintos clientes (artículo 94 del Reglamento a la Ley de General de Contratación Pública)." Al respecto, el objetante indica que no controla el formato de terceros. Añade que existen otros medios para verificar la experiencia. Solicita que se elimine la obligatoriedad de esos datos. Subsidiariamente, para el caso de que la Administración estime mantener dicho requerimiento, solicita que se establezca expresamente que la ausencia de esos datos en la carta no implicará la desestimación automática de la experiencia acreditada. Por su parte, la Administración manifiesta que mantiene la solicitud de datos de contacto por ser el medio más eficiente de verificación. Aclara que la omisión de estos datos es subsanable y no implica exclusión automática. De conformidad con lo expuesto, se estima que la objetante no identifica con precisión cuáles serían los supuestos detalles que dependen de terceros que impiden cumplir con la cláusula, ni explica de qué manera la información solicitada por la Administración resultaría innecesaria o desproporcionada en relación con el fin legítimo de verificar la experiencia obtenida. Tampoco demuestra que los medios alternativos constituyan instrumentos equivalentes o de igual fuerza probatoria para acreditar la prestación de servicios en condiciones comparables a las exigidas en el pliego. Debe recordarse que la Administración goza de un margen de discrecionalidad para definir los requerimientos que le permitan comprobar la experiencia de los oferentes, siempre que tales requisitos sean razonables, proporcionales y se orienten a asegurar la objetividad en la valoración de las ofertas. En consecuencia, al no haberse acreditado que la disposición impugnada sea arbitraria, restrictiva o contraria a derecho, este órgano considera que el argumento carece de sustento y debe ser **rechazado de plano** de conformidad con lo establecido en los numerales 88 de la LGCP y 246 y 254 de su Reglamento.

4) Sobre la responsabilidad por daños: Criterio de la División: El pliego de condiciones dispone lo siguiente: "44. El contratista deberá llevar un estricto control del servicio a brindar y en este sentido será responsable de la pérdida, hurto, extravío y daños a los muebles e inmuebles, cuando se demuestre que éste es realizado por su personal asignado. El contratista responderá por los daños a las personas, bienes muebles, inmuebles o cosas que se produzcan por fallas del servicio contratado. Los daños a los activos pertenecientes a la Institución, por cualquier acción dolosa o culposa por parte del personal del contratista, debe ser cubierto por el contratista ya sea mediante la reparación del activo o su reposición." Al respecto, el objetante señala que la responsabilidad es automática, sin prever un procedimiento previo de defensa, lo que se considera una vulneración al derecho de defensa y debido proceso. Solicita que se establezca que la determinación de responsabilidad debe seguir un procedimiento administrativo que garantice la audiencia y defensa. Por su parte, la Administración manifiesta que acepta la modificación, para incluir expresamente que cualquier responsabilidad o sustitución de personal se hará respetando el debido proceso. En virtud de lo anterior, al darse un allanamiento a las pretensiones del recurrente, según lo expuesto por la Administración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 249 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, al no observarse que con el allanamiento se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico, procede declarar **con lugar** este extremo del recurso. Para ello, se asume que la Administración valoró detenidamente la conveniencia de la modificación, lo cual corre bajo su responsabilidad.

5) Sobre la sustitución del personal: Criterio de la División: El pliego de condiciones dispone lo siguiente: "50. El administrador del contrato se reserva la potestad de solicitar la sustitución de uno o todas las personas que brinda el servicio de limpieza, si se detecta fallas que ponga en riesgo la calidad del servicio contratado. El contratista se compromete a asegurar la calidad del servicio y la administración en prevenir las causales de un presunto incumplimiento contractual. En todo momento existirá la cooperación y en detrimento de esta se procederá al proceso resolutorio del contrato y al régimen sancionatorio correspondiente." Al respecto, el objetante señala que la disposición es subjetiva e indeterminada. Solicita que se definan parámetros objetivos para las fallas, fundamentar las solicitudes en hechos documentados y garantizar un procedimiento previo de defensa. Por su parte, la Administración manifiesta que esta es una medida preventiva y precautoria para mitigar posibles riesgos de situaciones de conflictos por la interacción del personal y obedece a situaciones que han ocurrido en la institución y que han generado experiencia para establecer estas cláusulas. Partiendo de la respuesta de la Administración, se observa que las fallas que ponen en riesgo la calidad del servicio contratado corresponden a conflictos de interacción del personal, sin embargo, dicho aspecto no está delimitado en el pliego de condiciones. Por lo que, para efectos de evitar dilaciones producto de las interpretaciones de los oferentes y alcanzar un pliego de

condiciones claro y objetivo, corresponde a la Administración precisar cuáles son las fallas referidas en la cláusula impugnada, así como el procedimiento para la sustitución del personal. En consecuencia, se declara **con lugar** este extremo de la objeción.

6) Sobre el régimen sancionatorio: Criterio de la División: El pliego de condiciones dispone lo siguiente: “56. Si existiera por parte del contratista, defectos en la calidad del servicio contratado de acuerdo con lo descrito en este pliego de condiciones, en todo o en parte, se procederá de la siguiente forma: / i. Faltas leves: son aquellas situaciones que, si bien no implican que el servicio se verá interrumpido, de presentarse, van en detrimento de la organización y control del contrato y en consecuencia pone en riesgo la calidad que debe tener el servicio. / Eventos: / a) El personal de limpieza consume bebidas alcohólicas, tabaco o sustancias prohibidas dentro del edificio o instalaciones del Conare. / b) El personal de limpieza se presenta en estado de ebriedad, u oloroso a bebidas alcohólicas, o bajo el efecto de sustancias o bajo el efecto de cualquiera otra droga prohibida o en condiciones similares. / c) Tardías de forma reiterada por parte del personal de limpieza. / d) Falta de uniforme completo por parte del personal o presentación inadecuada, afectando el decoro y la buena presentación. / e) Falta de respeto del personal de limpieza hacia funcionarios, por ejemplo: alzar la voz, no acatar las instrucciones de la Administración, uso de palabras ofensivas e improprios, lanzar objetos, pasarse de los límites de confianza que le permite el puesto con los funcionarios, hablar de mala manera e inclusive alterarse al recibir algún tipo de observación u oportunidad de mejora en el quehacer de su puesto. / Sanción: / De presentar alguna de las situaciones descritas anteriormente, se le enviará una notificación de amonestación al contratista para que coordine con su personal y la situación se corrija. En caso que la situación vuelva a repetirse, se le notificará al contratista para que sustituya en un plazo máximo de tres días al colaborador. / ii. Faltas Graves: son las fallas en el servicio, que pueden impactar a la población del Conare ya sea porque no se cuentan con los insumos necesarios, o que por ausencias del personal no se realice la limpieza o se realice de forma parcial. / Evento: / a) Falta de insumos por parte del contratista de acuerdo con lo establecido en este pliego de condiciones, se le enviará un oficio al contratista para que proceda de inmediato a entregar los insumos para el servicio, de no realizarse, se procederá previo debido proceso, al cobro de la multa. El monto de la multa será el costo de esos insumos que presentaron el atraso, así como los costos en los que haya incurrido la Administración para solventar la falta de insumos. / b) Ausencia de forma injustificada del personal. El monto de la multa se establecerá utilizando el salario por día para un misceláneo indicado en el Decreto de Salarios Mínimos (TONC), dicho monto se multiplicará en función de la cantidad de colaboradores que no se presentaron multiplicado por los días totales que faltaron, lo anterior previo debido proceso. No aplicará la multa, en caso que se realice la sustitución inmediata del personal faltante. / c) Hurtos de bienes o activos institucionales, por parte del personal de limpieza. Sanción: el contratista debe sustituir a la persona y asumir el daño causado a la Administración o funcionarios. / d) Daño de los activos pertenecientes a la Institución, por cualquier acción dolosa o culpable por parte del personal del contratista. Sanción: el contratista debe reparar o reponer el activo dañado. / iii. Faltas muy graves: / Cualquier incumplimiento al contrato que conlleve la posibilidad de daños o pérdida material y/o humana a la Administración, se entiende cualquiera de los siguientes incumplimientos será causal de resolución contractual previo debido proceso, sin perjuicio de la ejecución de la garantía de cumplimiento y/o aplicación de sanción de inhabilitación simple según lo estipulado en el inciso i) artículo 119 de la LGCP: / a) Efectuar o permitir acciones que pongan en riesgo la salud de las personas o el ambiente que contravengan lo expuesto en la legislación nacional vigente o el pliego de condiciones. / b) La subcontratación del servicio o subcontratar con personas físicas o jurídicas diferentes de las que señala el listado de subcontratación ofertado. / c) El abandono del servicio sin causa de justificación. / d) Detectar que el contratista no tiene debidamente asegurado al personal a través de CCSS o con la póliza de riesgos del trabajo.” Al respecto, el objetante dispone que solo se detalla la sanción para faltas graves, pero es omiso en las consecuencias para faltas graves y muy graves. Estima que dicha circunstancia vulnera el principio de tipicidad y seguridad jurídica. Solicita que se establezca de forma clara y sistemática la correspondencia entre cada falta y su sanción. Por su parte, la Administración manifiesta que en ambas cláusulas son claras y concisas en describir la falta, la sanción o la forma de resarcir a la Administración demostrando así el ciclo del proceso sancionatorio. Detalla que la institución ha desarrollado desde el 2023 la Guía para el planteamiento de cláusulas y multas, documento que forma parte de los anexos previos a la contratación concretamente en el apartado en SICOP “Información de solicitud de contratación”. En el caso concreto, se observa que la cláusula de faltas graves sí detalla las consecuencias por cada evento de incumplimiento. Por ejemplo, se indica que por falta de insumos la “[...] multa será el costo de esos insumos que presentaron el atraso, así como los costos en los que haya incurrido la Administración para solventar la falta de insumos [...]” y por ausencia injustificada del personal corresponde al salario por día para un misceláneo indicado en el Decreto de Salarios Mínimos, multiplicado en función de la cantidad de colaboradores y los días que faltaron y así sucesivamente con cada una de los eventos que generan una falta grave. Ahora, en el caso de las faltas muy graves, se indica que la consecuencia del incumplimiento por cualquiera de los eventos es la “[...] resolución contractual previo debido proceso, sin perjuicio de la ejecución de la garantía de cumplimiento y/o aplicación de sanción de inhabilitación simple según lo estipulado en el inciso i) artículo 119 de la LGCP”. De conformidad con lo anterior, no se observa cuál es la información faltante a la que hace alusión el objetante. Finalmente, tal y como lo detalla la Administración en su respuesta a la audiencia especial, en los documentos del expediente se encuentra el documento denominado “Guía para el planteamiento de cláusulas y multas”, el cual no ha sido objeto de análisis por parte del recurrente. Así las cosas, el recurso no satisface los requisitos mínimos de motivación establecidos en los artículos 88 y 95 de la LGCP, ni en los artículos 246 y 254 de su Reglamento. En consecuencia, se **rechaza de plano** este extremo del recurso.

7) Sobre las sanciones por faltas no previstas: Criterio de la División: El pliego de condiciones dispone lo siguiente: “57. Siendo que es materialmente imposible prever todo tipo de cumplimiento, en ejecución contractual, de presentarse alguna actuación que se considere como falta que no estuviera contemplado en este documento, el administrador del contrato en coordinación con la Proveeduría y la Asesoría Legal, procederá a darle un valor sancionador de conformidad con el daño ocasionado a la Administración, indicando la motivación para ello.” Al respecto, el objetante afirma que esto permite sanciones *ex post* y arbitrarias, violando el principio de legalidad. Solicita que se elimine el punto. Por su parte, la Administración manifiesta que mantiene la cláusula como medida preventiva para situaciones imprevistas, sujeta a razonabilidad y proporcionalidad. En el caso concreto, debe verse que el numeral 116 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública regula lo siguiente: “Conforme al artículo 46 de la Ley General de Contratación Pública, la Administración podrá establecer en el pliego de condiciones, el pago de multas por defectos en la ejecución del contrato o cláusulas penales, según corresponda, considerando para ello, aspectos tales como, el monto, plazo, riesgo, repercusiones de un eventual incumplimiento para el servicio que se brinde o para el interés público y la posibilidad de incumplimientos parciales o por líneas. / En los supuestos en que se establezcan multas o cláusulas penales, la Administración deberá valorar su costo beneficio, la debida y oportuna satisfacción del interés público, así como criterios de razonabilidad y proporcionalidad. / En caso de que el objeto esté compuesto por líneas distintas, el monto máximo de la sanción económica, se considerará sobre el mayor valor de cada línea y no sobre la totalidad del contrato, siempre que el incumplimiento de una línea no afecte el resto de las obligaciones. / Los incumplimientos que originen el cobro de la multa y la cláusula penal deberán estar detallados en el pliego de condiciones, en forma motivada. Una vez en firme el pliego, se entenderá que el monto de la multa o de la cláusula penal es definitivo por lo que no se admitirán reclamos posteriores. / La cláusula penal procede por ejecución tardía o prematura de las obligaciones contractuales.” De frente a lo transcrito, debe observarse que el ordenamiento impone la necesidad de que los incumplimientos que originan la multa y la cláusula penal están detallados en el pliego de condiciones. De esta forma, no es procedente la definición de manera posterior, como lo pretende la Administración. Aunado a lo anterior, las multas y cláusulas penales deben de obedecer a determinados parámetros, como el monto, el plazo, el riesgo, las repercusiones de un eventual incumplimiento para el servicio que se brinde o para el interés público, el costo beneficio, así como criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Así las cosas, no es posible que estos aspectos queden para una valoración posterior, la cual puede resultar subjetiva y no es de conocimiento de las partes involucradas. En consecuencia, se requiere que la Administración ajuste la cláusula al marco normativo. Por lo tanto, se declara **con lugar** este extremo de la objeción.

8) Sobre las penalidades sobre facturación: Criterio de la División: El pliego de condiciones dispone lo siguiente: "59. *Estas penalizaciones se harán efectivas sobre la facturación, por lo que la Administración estará en facultad de rebajar de la factura que se presente a cobro el monto correspondiente por concepto de las penalizaciones antes señaladas. El cobro de multas no podrá superar el veinticinco por ciento del precio total del contrato.*" Al respecto, el objetante afirma que según la normativa las multas deben ser sobre la línea o puesto afectado. Por su parte, la Administración manifiesta que las multas por falta de insumos o ausencias se calculan sobre el costo del insumo o el salario del personal faltante, por lo que no se aplican sobre el monto total de la factura. Partiendo de lo anterior, se tiene que si bien la Administración aclara que las multas no se aplican sobre el monto total de la factura, lo cierto es que dicho aspecto no queda claramente estipulado en el pliego de condiciones, el cual contempla la posibilidad de rebajar de la factura el monto correspondiente a penalizaciones, sin hacer ninguna distinción. En este sentido, debe recordarse que la tesis de este órgano contralor ha sido que la multa deberá cobrarse en una proporción acorde al puesto o lugar donde se acreditó el incumplimiento y no sobre la totalidad de la factura mensual del servicio prestado. Por lo tanto, se declara **con lugar** el recurso de objeción en este aspecto, para que la Administración haga los ajustes necesarios.

9) Sobre las llegadas tardías y ausencias: Criterio de la División: El pliego de condiciones dispone lo siguiente: "60. *El Conare se reserva el derecho de resolver el contrato de presentarse ausencias o tardías en forma reiterada durante la ejecución del contrato por cuanto con ello demuestra que no posee la capacidad para cubrir las exigencias del servicio. También será resuelto unilateralmente sin menoscabo de ejecución de la garantía de cumplimiento si se comprueba el incumplimiento a la legislación laboral vigente en el país en forma evidente y manifiesta como por ejemplo la falta de pago total o parcial de salario, aguinaldo o extras; para ambos casos la Administración realizará el debido proceso según lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública.*" Al respecto, el objetante afirma que no se define qué cantidad o parámetro constituye esa reiteración. Solicita establecer un parámetro objetivo de llegadas tardías para la aplicación de la sanción. Por su parte, la Administración manifiesta que las tardías se valorarán como faltas leves y las ausencias como graves. Indica que la reincidencia podrá facultar la resolución contractual tras el debido proceso. En observancia a la respuesta de la Administración, se estima que la misma no se refirió puntualmente a lo objetado, que era el parámetro para determinar la reiteración de las ausencias o tardías, y más bien se refirió a la clasificación de las faltas y a la consecuencia de la reincidencia. De conformidad con lo anterior, en vista de dicha omisión, se le ordena a la Administración pronunciarse sobre este extremo del recurso de objeción e incorporar dicha respuesta al expediente de la contratación y, en caso de que corresponda, proceder a modificar el requisito de la contratación. En consecuencia, se declara **parcialmente con lugar** el recurso de objeción en este aspecto.

Recurso 800202600000525 - VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA

1) Sobre los refuerzos del personal para eventos: Criterio de la División: El pliego de condiciones dispone lo siguiente: "2.8.9 Debido a que en la institución se realizan actividades protocolarias y eventos de interés institucional en temas de educación superior universitaria estatal, en ocasiones se hace necesario contar con refuerzos en el servicio de limpieza, según se presente la necesidad, en estos casos el Conare podrá solicitar el refuerzo de personal de limpieza adicional para apoyo en el servicio de limpieza en actividades protocolarias y eventos de interés institucional (por horas o días). Para tal efecto se confeccionará una orden de compra para cada servicio requerido, previa cotización del recurso por parte del contratista y aprobación del administrador de contrato." Al respecto, el objetante señala que esto implica contratar servicios no contemplados originalmente, lo que podría derivar en un contrato irregular. Afirma que la normativa no permite la inclusión de nuevas necesidades o líneas durante la ejecución si no fueron planificadas y presupuestadas desde el pliego. Añade que el numeral 276 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública sólo permite modificaciones por monto y plazo. Solicita que se adicione la cláusula para que desde la oferta se incluyan los precios unitarios por hora adicional, permitiendo que el servicio se brinde bajo la modalidad de entrega según demanda. Por su parte, la Administración manifiesta que rechaza incluir precios por hora en la oferta. Argumenta que el contrato es de monto mensual fijo y no por demanda. Indica que el propósito de la cláusula cuestionada es permitir a la Administración resolver situaciones esporádicas durante la ejecución contractual, que eventualmente puedan requerir tiempo extraordinario. En estos casos, el pago se realizará previa cotización por parte del contratista y aprobación del administrador del contrato. Sobre los los servicios especiales o adicionales requeridos por la Administración en contratos de servicios de limpieza, el presente órgano contralor se ha pronunciado conforme los precedentes que se pasan a referir. En la resolución No. R-DCA-00509-2021 se indicó lo siguiente: "[...] se denota que respecto a los servicios requeridos, existe incerteza, lo que impacta en la formulación de una propuesta cierta y clara por parte del oferente, ello también lleva como consecuencia afectación en la ejecución del contrato. Así las cosas, este órgano contralor estima que en caso de que esos servicios sean requeridos por la Administración, tal y como se desprende de la respuesta a la audiencia especial, lo cierto es que en el pliego de condiciones debe existir un detalle de todos y cada una de las actividades, para que de esta misma forma sean ofertadas por los potenciales interesados en la contratación, es decir, para que sean contempladas dentro de la propuesta económica que se remita para consideración de la Administración y, en consecuencia, sean sufragadas por la Caja Costarricense de Seguro Social. En otras palabras, no es procedente que la "[...] atención de estos eventos especiales no generará costo adicional para la Institución [...]", por lo que debe adecuarse el cartel a lo dispuesto en esta resolución [...]" Así las cosas, en el caso concreto, se tiene que en la cláusula impugnada no se identifican los parámetros bajo los cuáles deberá cotizarse la atención de personal de refuerzo para esos eventos protocolarios y de interés institucional. Por lo que, la Administración debe brindar los parámetros necesarios para que esos requerimientos puedan ser cotizados desde la plica. En cuanto a este tema, en resolución No. R-DCA-00087-2022 se dijo lo siguiente: "[...] este órgano contralor estima que en caso de que esos servicios sean requeridos por la Administración, aun y cuando sean homólogos a los servicios de limpieza, tal y como se desprende de la respuesta a la audiencia especial, debe existir un detalle de todas y cada una de las actividades lo cierto es que en el pliego de condiciones, para que de esta misma forma sean ofertadas por los potenciales interesados en la contratación, es decir, para que sean contempladas dentro de la propuesta económica que se remita para consideración de la Administración y, en consecuencia, sean sufragadas [...]" Así las cosas, procede declarar **con lugar** este extremo del recurso de objeción, para que la Administración incluya dichas precisiones en el pliego de condiciones.

2) Sobre la razonabilidad del precio: Criterio de la División: El pliego de condiciones dispone lo siguiente: "24. La Administración podrá utilizar el parámetro más adecuado para determinar la razonabilidad del precio, ya sea con base en la comparación de precios ofertados del catálogo de bienes y servicios de SICOP, el estudio de mercado o bien la estimación presupuestaria. El rango de tolerancia definido por la Administración para la razonabilidad del precio es de +/- 15% a partir del parámetro establecido." Al respecto, el objetante señala que si bien se establece un rango de tolerancia, lo cierto es que no se define un precio base a partir del cuál aplicará dicho porcentaje. Considera que esto genera incerteza jurídica, ya que el oferente no sabe si su oferta puede ser calificada como ruinoso o excesiva. Adiciona que el "Informe Final de Estudio de Mercado" no es transparente, puesto que menciona el precio de referencia de Sermules, con un incremento del 57%, que el CONARE decidió no utilizar. Afirma que ante la ausencia de un estudio de precios del Servicio de Utilidad Pública u otro método, no existe un estudio válido. Solicita que se incorpore al pliego el precio base exacto que se utilizará. Por su parte, la Administración manifiesta que acepta modificar la cláusula para brindar certeza jurídica. Detalla que el precio estimado mensual base será de \$9.000.000,00, sobre el cual se aplicará el rango de tolerancia del +/- 15%. CONARE aclara que el estudio fue difícil debido a la nula respuesta de las empresas a las invitaciones y visitas programadas. Por ello, se tomó como referencia el presupuesto disponible y el contrato actual. De conformidad con lo anterior, sobre el precio base, al darse un allanamiento a las pretensiones del recurrente, según lo expuesto por la Administración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 249 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, al no observarse que con el allanamiento se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico, procede declarar **con lugar** este extremo del recurso. Para ello, se asume que la Administración valoró detenidamente la conveniencia de la modificación, lo cual corre bajo su responsabilidad. Ahora, sobre el estudio de mercado, se observa que en el documento denominado "Estudio de mercado Contratación de servicios de limpieza y manejo de residuos para el CONARE" solamente se incluyó la cotización de SERMULES, la cual a su vez se determinó que "[...] precio presentado por la empresa SERMULES presenta un incremento superior al 57% para 14 empleados repartidos en los dos edificios y áreas comunes del complejo. Este precio mensual no puede utilizarse de parámetro para comparación de precios en etapas de análisis ya que se escapa del disponible presupuestario actual, por lo que si queremos definir un porcentaje de razonabilidad debemos partir del precio mensual que se está pagando con el contrato actual y mantener la práctica que la proveeduría ha establecido de una razonabilidad de un +/- 15% al no existir un parámetro certero de esa razonabilidad basado en cotizaciones recibidas." Así las cosas, si bien la Administración en su respuesta a la audiencia especial reconoce que se obtuvo una nula respuesta de las empresas invitadas y se tuvo que recurrir a otros precios, lo cierto es que no se puede desconocer la obligación de realizar un estudio de mercado en los términos del numeral 34 de la Ley General de Contratación Pública, que regula: "Previo a la estimación de la contratación, la Administración debe considerar lo indicado en el artículo 17 de la presente ley como un insumo más, debiendo realizar un sondeo o un estudio de mercado según lo que disponga el reglamento de esta ley, sustentado en información de fuentes confiables con el propósito de obtener los precios de referencia a los que podrá adquirir los bienes, las obras y los servicios y determinar los precios ruinosos o excesivos, conforme lo establezca el reglamento de esta ley. / El estudio de mercado tendrá también como fin establecer la existencia de bienes, obras o servicios, en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas, así como verificar la existencia de proveedores, permitir la toma de decisiones informadas respecto del procedimiento de contratación y proporcionar información para la determinación de disponibilidad presupuestaria. Dicho estudio deberá considerar todo el ciclo de vida de la contratación y tomar en cuenta el principio de valor por el dinero, todo lo cual se deberá desarrollar en el reglamento de la presente ley. / En el caso de contratos de obra pública, el precio de referencia corresponde al monto del presupuesto de obra o estimación de costo establecido por la Administración. Ese valor referencial debe corresponder a precios de mercado y tener una antigüedad no mayor a seis meses, contados a partir de su elaboración. / Los valores referenciales con antigüedad superior deberán actualizarse antes de adoptar la decisión inicial." Aunado a lo anterior, sobre este tema, la tesis de este órgano contralor ha sido que: "[...] resulta vital para el análisis de la razonabilidad del precio y estimación de la contratación, entre otros, todo lo cual está debidamente desarrollado y explicado en la resolución R-DCP-SICOP-00074-2024 del 18 de enero del 2024. De suerte que, el estudio de mercado reviste de gran relevancia en las diferentes etapas del procedimiento de contratación pública y es por esto que debe la Administración asegurarse que la información que tome para estos fines sea la atinente y le permita la toma de decisiones informadas y correspondiente al objeto de la contratación." Al respecto, se echa de menos un análisis detallado exponiendo los datos que se pueden visualizar y extraer de dicho sistema, definiendo de manera sustentada el precio finalmente determinado como de referencia, lo cual sea de acceso público y consultado por cualquier posible proveedor. Por ejemplo, no se ha señalado los años de los datos históricos, los precios, las empresas a las que le ha adquirido el servicio, entre otros aspectos, así como un análisis propio de esa información para llevar a determinar el precio de referencia y los resultados a los cuales arribó, que sean aplicables al objeto de la contratación. Todo esto para demostrar y explicitar el procedimiento que realiza para

llegar a determinar el precio real/actual de los servicios. Por lo anteriormente expuesto, se declara **parcialmente con lugar** este extremo del recurso, debiendo la Administración acatar lo dispuesto en la normativa.

CONSIDERACIÓN DE OFICIO.

i. 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 podrá generar responsabilidad administrativa del funcionario, conforme lo regulado en el artículo 26 de la citada Ley.

ii. 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 oficiosas 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-DCA-SICOP-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. R-DCP-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 cobija 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	ROSAURA MARIA GARRO VARGAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	24/03/2026 07:54	Vigencia certificado	14/09/2022 09:09 - 13/09/2026 09:09
DN Certificado	CN=ROSAURA MARIA GARRO VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ROSAURA MARIA, SURNAME=GARRO VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1506-0314		
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	MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	24/03/2026 08:50	Vigencia certificado	16/02/2026 13:52 - 15/02/2030 13:52
DN Certificado	CN=MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=MARCO ANTONIO, SURNAME=LOAICIGA VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-03-0425-0430		
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	27/03/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00508-2026	Fecha notificación	24/03/2026 09:25