

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	GEISY EDITH VINDAS QUIROS				
Fecha/hora gestión	23/03/2026 15:55	Fecha/hora resolución	24/03/2026 07:54		
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000000534		
* Tipo de resolución	Fondo				
Número de procedimiento	2026LY-000001-0000900001	Nombre Institución	UNIVERSIDAD DE COSTA RICA		
Descripción del procedimiento	SERVICIO DE LIMPIEZA POR DEMANDA PARA LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA				

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000000422	24/02/2026 20:54	EDGAR CABEZAS MORALES	MOLI DEL SUR SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica
8002026000000364	20/02/2026 10:07	TATIANA VARELA GONZALEZ	VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

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

3. *Resultando

I. Que mediante auto No. 8052026000000300 del 02/03/2026 11:35 esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante.
II. 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 8002026000000422 - MOLI DEL SUR SOCIEDAD ANONIMA

I. Consideraciones de oficio. Este órgano contralor estima oportuno orientar la gestión de los procedimientos de contratación pública por medio de las siguientes consideraciones.

A. Aspectos previos al procedimiento:

i. Modalidad Según demanda: Por medio del histórico de consumo en esta modalidad la Administración determina el presupuesto estimado; así como, el procedimiento ordinario que se seguirá en el concurso. (R-DCP-SICOP-00701-2025 del 28 de abril).

ii. Imprevistos: Para contratos de obra y servicios, los componentes de la estructura del precio no están a disposición de la Administración. Así, para el rubro de imprevistos son un rubro para cubrir situaciones imprevistas que puedan surgir durante la ejecución contractual, sirviendo como garantía del cumplimiento del objeto contractual y la consecución del fin público. No obstante, cada oferente definirá el nivel de riesgo que pretende cubrir en este rubro. Además, este rubro no es reajutable. Ahora, en los contratos mencionados, es obligatorio incluir los imprevistos explícitamente para garantizar la igualdad entre oferentes y la transparencia en la inversión de recursos públicos. No cotizar el rubro (cero, omitirlo o dejarlo en blanco) maximiza la posibilidad de problemas en la ejecución del contrato, por lo que no es aceptable. Excepción: Aunque la regla general es la inclusión obligatoria de los imprevistos en contratos de servicios y obra, la Administración puede determinar que no es necesario en casos muy particulares, siempre y cuando lo justifique en el pliego de condiciones, explicando las razones y cómo no se afecta el cumplimiento del contrato. Los oferentes pueden objetar esta decisión si lo consideran pertinente. (Resolución No. R-DCP-SICOP-01324-2025)

iii. Compra pública estratégica: Los pliegos de condiciones en los procesos de contratación pública pueden incluir criterios diferenciados para sectores o situaciones específicas, los cuales buscan promover la compra pública estratégica y lograr objetivos más allá del precio, como la inclusión social o la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, la inclusión de estos criterios está sujeta a la debida justificación técnica sustentada en estudios de mercado para asegurar que no limiten injustificadamente la libre competencia. La Administración, aunque goza de discrecionalidad para definir los factores de evaluación, debe asegurarse de que estos cumplan con las características esenciales del sistema de evaluación: trascendencia, pertinencia, proporcionalidad, aplicabilidad y completez. (R-DCP-SICOP-1180-2025 del 01 de julio)

iv. 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.

B. Sobre la evaluación de Ofertas:

i. Trascendencia del incumplimiento: La Administración se encuentra en la obligación de sustentar sus actos. Así en el caso de incumplimientos de las ofertas, se espera que este sea analizado bajo el norte de la consecución del fin perseguido con el concurso, y cómo este se ve afectado a raíz de ese incumplimiento, de manera que sean excluidas ofertas que presenten vicios sustanciales, y no aquellas en las que el vicio es intrascendente. (Resolución R-DCP-SICOP-02051-2024 del 16 de diciembre).

ii. Subsanación: La lectura de esta debe realizarse bajo la luz de los principios de eficiencia e igualdad con una orientación a los resultados. Así: 1- La Administración debe estudiar la oferta presentada y prevenir en un solo documento los aspectos que deban solventarse, para ello se requiere claridad en lo que la Administración espera sea atendido. Sin embargo, ante la nueva información, es posible que la Administración solicite efectuar un nuevo requerimiento. 2- El plazo que se fije para atender debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad de frente al requerimiento. 3- No es necesario solicitar subsanar aspectos que no requieren mayor manifestación del oferente. 4- Si el oferente no procede dentro del plazo establecido a subsanar operará la sanción de caducidad. No obstante, se debe analizar la trascendencia del incumplimiento. 5- No es posible en fase recursiva subsanar aspectos que en su momento fueron claramente prevenidos por la Administración. (Resolución No. R-DCP-SICOP-01070-2024 del 24 de julio). 6- La subsanación de oficio no es una habilitación irrestricta para los oferentes de hacerla en cualquier momento, pues la Administración cuenta con las etapas del procedimiento. (R-DCP-SICOP-00097-2025 del 21 de enero)

iii. 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 emendarse; 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.

C- Deber de fundamentación

En materia de contratación pública, este deber exige respaldo técnico y/o demostrativo de las argumentaciones presentadas por quienes objetan un pliego de condiciones, de manera que resulta fundamental considerar las pautas que al respecto ofrece la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y su Reglamento (RLGCP).

Los artículos 88 y 95 de la LGCP, en concordancia con los artículos 246 y 254 del RLGCP, enfatizan la necesidad de que cualquier recurso se encuentre debidamente fundamentado. Este deber implica que deben acompañarse de pruebas sólidas y estudios técnicos para desvirtuar los criterios de la Administración o respaldar las afirmaciones de quienes los presentan.

Además, los recursos deben identificar claramente las normas y los principios de contratación pública que consideren infringidos, vulnerados o inobservados. De incumplir estos requisitos mínimos, estarán sujetos al rechazo de conformidad con el artículo 87 de la LGCP y el inciso c) del artículo 245 de su Reglamento. Esto se debe a que los actos de la Administración, incluido desde luego un pliego de condiciones, se presumen válidos y, para poder desvirtuar esa presunción, quien objeta debe presentar pruebas suficientes y técnicamente respaldadas como sustento de sus afirmaciones. Simples consideraciones de forma o fondo, carentes de respaldo técnico, no resultan admisibles dentro del marco del régimen recursivo.

El deber de fundamentación en la contratación pública, es pues un elemento esencial en garantía de la transparencia y la preservación de la legalidad en los procedimientos de objeción contra el pliego de condiciones.

D- Elementos esenciales de la prueba

En relación y subyacente al deber de fundamentación, se encuentran las características o virtudes con las que debe contar la prueba para ser válida y efectiva en el contexto legal, esto es, idónea, y básicamente se trata de la legalidad o licitud, la utilidad y la pertinencia.

La legalidad: se refiere a que la prueba debe ser obtenida y presentada de acuerdo con las normas y leyes vigentes, asegurando que con su obtención no se vulneren derechos fundamentales de las partes involucradas. Esto implica que debe haber sido recolectada de manera que respete el marco legal establecido, evitándose cualquier tipo de nulidad por irregularidades en su obtención.

La utilidad: se trata de la capacidad de la prueba para contribuir de manera efectiva a la resolución del caso. Esto significa que debe tener un impacto significativo en la comprensión de los hechos y en la decisión final. No basta con que sea legal, debe ser capaz de aportar información relevante para esclarecer los puntos en disputa. Por lo tanto, se debe evaluar si la prueba realmente añade valor al caso o si, por el contrario, resulta irrelevante.

La pertinencia: implica que la prueba debe estar relacionada directamente con el tema de fondo y los hechos que se están alegando en el caso. Esto significa que la prueba debe tener un vínculo (nexo de causalidad) claro con los argumentos presentados por las partes y debe ser capaz de demostrar o refutar los puntos que se están discutiendo. La falta de pertinencia puede llevar a que la prueba sea desestimada, ya que no contribuiría a la resolución del conflicto legal y/o técnico que se está abordando.

El deber de fundamentación en contratación pública, exige entonces que "(...) Los recursos se presentarán debidamente fundamentados y con la prueba idónea (...)". Sobre la prueba idónea el artículo 246 del RLGCP, establece que "(...) Cuando el recurrente discrepe de los estudios que sirven de motivo a la decisión administrativa, deberá rebatir esos estudios en forma razonada, aportando criterios emitidos por profesionales calificados en la materia que los desvirtúen. / Los criterios aportados deberán constituir prueba idónea y pertinente para efectos de acreditar las afirmaciones de quien impugna o desvirtuar los análisis de la Administración. La presentación de una prueba suscrita por un profesional competente, será valorada conforme a las reglas de la ciencia y técnica pertinentes por parte de quien resuelva. (...)".

Respecto del tema de la prueba y su vinculación al deber de fundamentación, se recomiendan las siguientes resoluciones: R-DCA-SICOP-00171-2022 del 15 de junio de 2022; R-DCA-01365-2021 15 de diciembre de 2021; R-DCA-1270-2019 del 09 de diciembre de 2019; R-DCA-1149-2019 del 12 de noviembre de 2019; R-DCA-0557-2019 del 14 de junio de 2019; R-DCA-0508-2019 del 29 de mayo de 2019; R-DCA-0663-2018 del 22 de enero de 2018; R-DCA-0008-2018 del 10 de enero del 2018; R-DCA-668-2012 del 14 de diciembre de 2012; y R-DCA-577-2008 del 29 de octubre de 2008.

II. SOBRE EL RECURSO INTERPUESTO POR MOLI DEL SUR SOCIEDAD ANÓNIMA.

1. Sobre contenido del Pliego de condiciones. Criterio de la División: Indica la recurrente que el pliego de condiciones no incorpora estudios previos que establezcan los metros cuadrados totales a intervenir, distribución por sedes, cantidad consolidada de horas efectivas ni cantidad mínima de operarios requeridos. Asimismo, cita la recurrente que si bien el pliego de condiciones reconoce que el principal componente es la mano de obra, no publica un consolidado de trabajadores, no detalla cargas completas, no demuestra cómo se obtiene el presupuesto de \$2.893.103,17 y se limita a convertir salario de 48 horas a 40 horas sin trazabilidad integral.

Es criterio de su representada que se traslada al oferente la carga de definir el objeto por lo que solicita se declare que que el pliego presenta indeterminación del objeto contractual y que la omisión de información esencial, traslada indebidamente al oferente la carga de definir aspectos sustanciales del objeto contractual, generando incertidumbre estructural, riesgo de ofertas ruinosas y eventual afectación al equilibrio económico del contrato.

La Administración al atender la audiencia especial señala que con relación a los metros cuadrados totales para los que se requiere el servicio, son de aproximadamente 325.084, cubriendo todas las unidades de la Sede Central Rodrigo Facio, Sedes y Recintos que pertenecen a la Universidad de Costa Rica. Aporta la Administración el siguiente detalle general:

	Cantidad	Total, horas semanales
Sede central Rodrigo Facio	339 (unidades)	12080
Sedes y recintos	87 (unidades)	3288
Unidades con horarios diferenciados por semana	16 (unidades)	421,50
Cuadrilla	15 (personal)	600
Supervisores	3 (personal)	120
Jefe de proyecto	1	40

Señala la licitante que tal y como se desprende del cuadro, no lleva razón la recurrente al señalar que se traslada al potencial oferente la carga de definir el objeto, ya que en el Anexo 1 se establece el total de horas semanales definiendo claramente el objeto contractual y adicionalmente, se encuentra la distribución específica de horas por Sedes Regionales y Recintos, en la tabla titulada: Sedes y Recintos.

Con respecto a la cantidad mínima de operarios requeridos, señala la licitante que debe considerarse varios aspectos, primeramente, el presente procedimiento de contratación se planificó bajo la modalidad por demanda en la que el servicio de limpieza se requiere por horas y no por jornadas de trabajo, determinando claramente la cantidad de unidades y el total de horas semanales a ofertar. Seguidamente, el pliego de condiciones dispone expresamente el perfil del personal necesario para cada actividad, tales como personal de limpieza, cuadrillas, supervisor y jefes de proyecto, así como el equipo e insumos que se requiere para brindar el servicio. Aclara la Administración que la distribución de las horas requeridas para la prestación del servicio quedará a criterio del oferente, quien deberá determinar con base en el giro de su negocio la planilla necesaria para cubrir la totalidad del servicio, por lo que el oferente deberá distribuir las horas requeridas expresamente en el pliego de condiciones, entre la cantidad de personal que considere necesario para cubrir la necesidad del servicio con base en la experiencia de su giro de negocio, definiendo así la cantidad mínima de operarios a ofertar.

Añade la licitante que en cuanto a la mano de obra y la viabilidad económica, la Institución determinó más eficiente la contratación del servicio de limpieza bajo la modalidad de pago por horas, debido a que existen 426 unidades institucionales que requieren el servicio en diferentes horarios y que, por razones de control y para estandarizar la necesidad de las Unidades se establecieron tiempos de 40 horas semanales. Aunado a lo anterior, indica la UCR que "con la finalidad de garantizar que se respete el límite semanal de la jornada mixta establecido en la normativa costarricense en 42 horas y de organizar eficientemente las horas requeridas según el horario de las unidades solicitantes, del total de unidades solicitantes la mayoría requieren 40 o 20 horas semanales, siendo la minoría las unidades que requieren cantidades inferiores u horarios diferenciados, por lo que se realizó una estandarización, como puede verse en la siguiente tabla:

Resumen Anexo 1			
	Cantidad	Total horas semanales requeridas	Conversión a 40 horas semanales
Sede central Rodrigo Facio	339 (unidades)	12080	302 tiempos de 40 horas
Sedes y recintos	87 (unidades)	3288	82 tiempos de 40 horas más 5 horas
Unidades con horarios diferenciados por semana	16 (unidades)	421,50	11 tiempos de 40 horas, más 3 horas
Cuadrilla	15 (personal)	600	15 tiempos de 40 horas
Supervisores	3 (personal)	120	3 tiempos de 40 horas
Jefe de proyecto	1	40	1 tiempo de 40 horas

por lo que, el establecer tiempos de 40 horas resulta relevante exclusivamente para la asignación de horas por Unidad y para el pago al contratista, más no implica que la jornada laboral de las personas trabajadoras debe adecuarse a dicho parámetro".

Con respecto al reclamo de la recurrente relativo a la indeterminación de la estimación presupuestaria de \$2.899.055,42, indica la Administración que se aporta el siguiente cuadro resumen, que incluye la información detallada del estudio de mercado realizado incorporado en el expediente de la contratación y mediante el cual se realizó el análisis respectivo para justificar la estimación establecida y se tomó en consideración para el cálculo de la mano de obra los salarios determinados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del año 2026 según Decreto No 45303-MTSS, se obtiene el valor de la hora a contratar y se ajusta con respecto a los tiempos de 40 horas semanales, considerando para el cálculo los insumos (equipo que se requiere para la prestación del servicio), gastos administrativos (uniformes e implementos que se requieren para la prestación del servicio) y utilidad.

	Tiempo de 40 horas	Mano de obra	Insumos (1)	Gastos administrativos (2)	Utilidad	Total	Mensual
Línea 1 Jornada diurna	359	87,84%	0,28%	1,88%	10%	¢18 196 810,69	¢181 984 485,70
Línea 2 Jornada mixta	36	¢18 319 045,13	¢58 814,59	¢392 872,63	¢2 085 428,36	¢20 856 160,71	¢579 337,80
Línea 3 Cuadrilla	15	¢7 262 728,67	¢3 317,50	¢155 757,43	¢826 784,38	¢8 268 587,98	¢551 239,20
Línea 4 Supervisión	9	¢4 508 492,11	¢14 474,83	¢96 689,71	¢513 243,85	¢5 132 900,50	¢570 322,28
Línea 5 Coordinador de proyecto	1	¢592 934,95	¢183,03	¢12 716,16	¢67 308,17	¢673 142,31	¢673 142,31
Vida útil		Costo del equipo estimado	Costo directo depreciación	Costos asociados (3)	Utilidad	Costo alquiler anual	Costo alquiler mensual
				2,27%	10%		
Línea 6 Cepillo eléctrico 17"	7	¢600 000,00	¢85 714,29	¢ 945,71	¢8 766,00	¢96 426,00	¢8 035,50
Línea 7 Cepillo eléctrico 20"	6	¢645 000,00	¢29 142,86	¢2 091,64	¢ 9 423,45	¢103 657,95	¢8 638,16
Línea 8 Aspiradora profesional	6	¢60 000,00	¢8 571,43	¢194,57	¢876,60	¢9 642,60	¢803,55
Línea 9 Escalera de 3 peldaños	8	¢46 000,00	¢6 571,43	¢149,17	¢672,06	¢7 392,66	¢616,06
TOTAL							[info]2 899 055,42

(1) equipos requeridos para el servicio de limpieza, (2) uniformes e implementos necesarios para el servicio, (3) Mano de obra corresponde al 87,73%, utilidad 10%, costos indirectos o asociados 2,27%

Agrega la Administración que con respecto al valor del alquiler de los equipos se obtiene de contar con el precio de venta, calcular la posible depreciación, costos asociados y la utilidad. Con los insumos y los cálculos pertinentes se obtiene el presupuesto para cada línea de la contratación.

En este extremo del recurso la empresa objetante señala que el pliego de condiciones presenta indeterminación del objeto contractual al omitir aspectos como los metros cuadrados totales, distribución física, consolidado de horas, entre otros. Por su parte la Administración señala que los aspectos indicados por la recurrente se ubican en el Anexo 1 así como en el estudio de mercado, no obstante, la licitante al atender la audiencia incorpora en su respuesta las siguientes tablas:

Resumen Anexo 1 "Horas servicios por unidad": El Detalle general incorpora las Sedes, Cantidad y Total, horas semanales.

Resumen Anexo 1: la cual incorpora las Sedes, Cantidad, Total horas semanales requeridas y Conversión a 40 horas semanales.

Cuadro resumen con información detallada del estudio de mercado: El cual detalla las Líneas. Jornadas, Tiempo de 40 horas, Mano de obra, Insumos, Gastos administrativos, Utilidad, Total y Mensual.

Aunado a lo anterior, la Administración señala los metros cuadrados totales que corresponde a un aproximado de 325.084.

Si bien es cierto la licitante es la mejor conocedora de sus necesidades y ha incorporado información en el pliego de condiciones, considera este órgano contralor que la respuesta brindada así como las tablas previamente indicadas, aportan elementos adicionales al pliego y atienden los aspectos alegados por la recurrente. Debido a lo anterior, debe la Administración incorporar en el pliego de condiciones la respuesta brindada y las tablas aportadas al atender la audiencia especial, y cualquier otra información que considere importante que sea puesta a disposición de los posibles oferentes, con el fin de contar con la definición de un objeto completo. Deberá otorgarle la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes. Queda bajo responsabilidad de la Administración, las razones y justificaciones emitidas al atender la audiencia.

2. Sobre insuficiencia del sondeo como sustituto de estudio técnico. Criterio de la División: La empresa objetante solicita que se declare que la metodología utilizada —promedio simple histórico con margen de $\pm 20\%$ el cual no sustituye la obligación legal de realizar un estudio técnico que determine físicamente el objeto y su viabilidad económica, conforme lo exige el artículo 34 de la Ley General de Contratación Pública, lo anterior, pues considera su representada el promediar precios históricos no sustituye estudio físico del servicio, cálculo técnico de rendimientos y determinación operativa real.

La Administración valora que el histórico de precios y la realización del sondeo de mercado para esta contratación va de acuerdo con lo estipulado en la Ley y da los insumos suficientes para contar con la base de los precios a contratar, adicional se establece la banda de rangos de precios aceptados $\pm 20\%$ con el fin de considerar variaciones en el cálculo presupuestado de las ofertas que presentarán los posibles proveedores, para realizar una valoración completa.

Agrega la licitante que en cuanto a la insuficiencia del sondeo como sustituto de estudio técnico, el recurso de objeción carece de la debida fundamentación ya que se limita a señalar la ausencia de estudios técnicos, sin embargo, como se señaló previamente, el análisis de la Administración se sustenta en un estudio de mercado. Añade la Administración que se realizó un sondeo de mercado que consideró el banco de precios del SICOP y los antecedentes de contratación respectivo.

No observa este órgano contralor una petitoria puntual en el alegato de la recurrente, únicamente se limita a solicitar: "*Que se declare que la metodología utilizada —promedio simple histórico con margen de $\pm 20\%$ el cual no sustituye la obligación legal de realizar un estudio técnico que determine físicamente el objeto y su viabilidad económica, conforme lo exige el artículo 34 de la Ley General de Contratación Pública*", se encuentra ayuno de fundamentación y petitoria. No existe por parte de la recurrente un desarrollo con el cual explique en qué consiste su disconformidad con relación al pliego de condiciones, cuál es la infracción por parte de la Administración, cuál es la normativa violada, cuál es la especificación que no constituye un elemento indispensable. No hay una petitoria del recurrente en la cual señale el cambio o modificación que solicita. En su alegato no se observa si existe alguna limitación o imposibilidad injustificada para participar. No aporta una propuesta para modificar el pliego ni aporta prueba siendo esta un deber que corresponde a quien recurre, siendo un elemento básico y primordial al momento de interponer su acción recursiva ante esta sede, en conjunción con la debida fundamentación.

No obstante, en el recurso número 800202600000364 presentado por la empresa VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANÓNIMA, se alega contra el apartado CONDICIONES INVARIABLES. RANGOS DE TOLERANCIA. 3.1. Disposición del pliego de condiciones objetada: "*7. CÁLCULO DE PRECIO Y PRESENTACIÓN DE LA OFERTA (...) f*" por lo cual se remite a lo resuelto en dicho apartado. Debido a lo anterior, se **rechaza de plano** por falta de fundamentación este extremo del recurso.

Por lo expuesto, lo que procede es **declarar parcialmente con lugar** el recurso interpuesto por **MOLI DEL SUR SOCIEDAD ANÓNIMA**.

Recurso 800202600000364 - VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA

II. SOBRE EL RECURSO INTERPUESTO POR VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANÓNIMA.

1. Sobre la cláusula 3.1.23. Criterio de la División: El pliego de condiciones en la cláusula 3.1.23 solicita lo siguiente: *"El contratista deberá realizar, al finalizar cada año de vigencia del contrato, el adelanto del auxilio de cesantía a las personas trabajadoras incorporadas a la ejecución del contrato con la Universidad de Costa Rica. Dicho pago se efectuará únicamente por el porcentaje correspondiente al auxilio de cesantía y no implicará la liquidación de otros extremos laborales ni la terminación de la relación laboral. Dentro del mes siguiente a la finalización del primer año contractual y años siguientes de acuerdo a las prórrogas consideradas, la Sección Gestión de Servicios Contratados de la Oficina de Servicios Generales, remitirá la solicitud formal para que demuestre los pagos realizados a cada persona trabajadora por este concepto, el contratista es el encargado de hacer la operación aritmética correspondiente para determinar cuánto le corresponde a cada trabajador por concepto del auxilio de cesantía, a fin de que, en observancia del debido proceso, pueda aportar la documentación probatoria correspondiente como la presentación de la planilla con la justificación respectiva..."*

La empresa objetante manifiesta su disconformidad con dicha cláusula pues considera que es contraria a la legislación laboral, concretamente al artículo 29 del Código de Trabajo, el cual establece que la cesantía es una indemnización cuando la relación laboral finaliza sin responsabilidad para la persona trabajadora, por lo que por su naturaleza jurídica no es un pago periódico, anticipado, ni acumulativo de exigibilidad anual y no existe cesantía sin terminación del contrato.

Agrega la objetante que pretender que el contratista pague cesantía año a año sin que exista ruptura no sólo contradice la ley, sino que crea una figura inexistente en el derecho laboral costarricense.

Asimismo, es criterio de la recurrente que la imposición constituye un acto de coadministración prohibido, que el principio de separación entre contratación de servicios y gestión interna del contratista es esencial por lo que la Administración no puede dirigir, ordenar, supervisar o incidir en la relación laboral interna del proveedor. Considera quien recurre que *"obligar al contratista a modificar la forma en que administra la cesantía de su personal implica interferir en la estructura de costos, imponer decisiones sobre recursos humanos, dictar condiciones sobre gestión del pasivo laboral y ordenar un esquema de compensaciones no previsto en el derecho laboral por lo que este nivel de injerencia constituye coadministración, prohibida en la contratación administrativa, porque el contratista pierde autonomía en la ejecución del contrato y en la administración de su empresa"*.

Concluye la objetante que la cláusula desconoce la situación de trabajadores con antigüedad acumulada, pues la exigencia de pago anual no considera los casos de trabajadores que ya cuentan con años de servicio acumulados, donde *"La cesantía debe calcularse conforme al 29 del Código de Trabajo, que reconoce días de cesantía por año efectivo laborado, no por periodos contractuales frente a la UCR, -El contratista no puede dividir ni reiniciar la antigüedad, porque constituye un derecho laboral adquirido, -Pagar "cesantía anual" obligaría a la empresa a liquidar virtualmente a los trabajadores cada año, lo cual sería contrario al principio de continuidad del contrato laboral y -Además, generaría duplicidades o dobles pagos cuando llegue el momento real de la terminación."*

La Universidad de Costa Rica al atender la audiencia rechaza la petición e indica que la cláusula pretende la selección del contratista más idóneo y la regulación de ejecución contractual desde principios de integridad, sostenibilidad social, eficacia, eficiencia, satisfaciendo la necesidad pública mediante la contratación de servicio de limpieza basado en criterios sociales y de seguridad laboral.

Indica la licitante que *"Dada la experiencia obtenida con la finalización de la contratación 2015LN-0000040000900001, esta institución identificó que personas trabajadoras que atendían el contrato con la Universidad una vez finalizada la ejecución, continuaron brindando el servicio con la empresa adjudicataria de la licitación 2021LN-0000010000900001, ya que optaron por la renuncia para tener continuidad laboral. Lo descrito constituía una práctica adoptada por las personas trabajadoras con el único objetivo de ser recontratadas por la nueva adjudicataria y garantizar su continuidad laboral. Esto significó para estas las personas trabajadoras, la pérdida de su antigüedad y los extremos económicos vinculados, pese a que continuaron realizando las mismas labores. Sin embargo, la renuncia se produce como mecanismo para garantizar la continuidad laboral, generada en la finalización del plazo de la contratación promovida por la Administración y en la actividad de su co-contratante que estableció contratos por plazo indeterminado con sus trabajadores. Adicionalmente, la institución trasladó el porcentaje proporcional correspondiente a la cesantía de esos trabajadores directamente a la contratista en condición de patrono, quien, no lo entregó a las personas trabajadoras, sino que lo conservó sin justa causa, impidiendo que su personal recibiera el monto al que tenía derecho y que fue enteramente cancelado pagado con fondos públicos"*.

Agrega la Administración que *"la Universidad de Costa Rica no asumió una actitud de pasividad, ya que estableció la cláusula 3.1.16 en la licitación 2021LN-000001-0000900001, que requiere el pago del adelanto de la cesantía, con la finalidad de atender el principio de sostenibilidad social, disposición que no fue objetada y se encuentra vigente. Ante la situación descrita y para el establecimiento de la cláusula 3.1.23 en el presente procedimiento, no se utilizaron parámetros meramente discrecionales y de conveniencia, sino que esta Administración se realizó un análisis normativo con respecto a la validez de la disposición, determinando que el establecimiento como obligación del contratista en la ejecución contractual potencia un mayor valor por el dinero y generará impactos positivos en el bienestar de las personas trabajadoras como grupo vulnerable"*.

Indica la licitante que se consideró lo establecido en su Estatuto Orgánico Institucional, el deber de la Administración de los derechos de los potenciales oferentes, los deberes y derechos de las personas trabajadoras y que no se busca limitar sino busca la justicia conmutativa, que si bien el artículo 63 de la Constitución Política y numeral 29 del Código de Trabajo disponen que el auxilio de cesantía es la indemnización económica que recibe el trabajador con una relación por tiempo indefinido cuando la relación de empleo finalice por despido injustificado, también se señala que es aplicable ante cualquier otra causa no imputable al empleado, como lo es la finalización de una licitación pública.

Considera la Administración que no se está contraviniendo la normativa laboral y el adelanto del auxilio de cesantía es una práctica reconocida, que la disposición previamente citada busca garantizar que no exista una relación laboral directa entre el Estado y los empleados de las contratistas, pero sí una responsabilidad compartida sobre sus derechos laborales, que no es un acto de coadministración prohibido que le hace perder autonomía en la ejecución del contrato y la administración de su empresa, y no se incluye en la cláusula bajo análisis disposición alguna que establezca control sobre decisiones empresariales relacionadas con elementos de la relación laboral (prestación personal del servicio, subordinación o pago de la remuneración, que afecte la estructura de costos, la contratación, despido o gestión del pasivo laboral).

Con relación a lo alegado por la recurrente donde señala que *"no considera los casos de trabajadores que cuentan con años de servicios acumulados"*, indica la Administración que existen criterios jurisprudenciales que han calificado el pago por adelanto anual del auxilio de cesantía como válido y es una práctica avalada por la jurisprudencia de los Tribunales de Trabajo y que no implica un rompimiento de la relación laboral, por lo tanto, el contrato de trabajo se mantiene incólume y sus efectos especialmente la antigüedad del trabajador, se mantienen hasta que las partes decidan, en conjunto o unilateralmente, darlo por terminado definitivamente.

Concluye la Administración señalando que ha brindado elementos suficientes para demostrar que lo alegado por la accionante resulta infundado.

Visto el argumento de la recurrente así como la respuesta brindada por la licitante, procede este Despacho a referirse sobre el alegado planteado.

Como primer aspecto el Código de Trabajo en su Artículo 29 señala que: *"Si el contrato de trabajo por tiempo indeterminado concluye por despido injustificado, o algunas de las causas previstas en el artículo 83 u otra ajena a la voluntad del trabajador, el patrono deberá pagarle un auxilio de cesantía de acuerdo con las siguientes reglas..."* (el resaltado no corresponde al original). Se desprende entonces de dicho artículo, que el auxilio de cesantía es un derecho de las personas trabajadoras a ser indemnizadas en caso de una terminación laboral con responsabilidad patronal, asegurando que la persona reciba una cantidad por dicho cese laboral y de conformidad con las reglas establecidas.

Como segundo aspecto, el Artículo 83 del Código de Trabajo indica: *"Son causas justas que facultan al trabajador para dar por terminado su contrato de trabajo: a. Cuando el patrono no le pague el salario completo que le corresponda, en la fecha y lugar convenidos o acostumbrados. Quedan a salvo las deducciones autorizadas por la ley; b. Cuando el patrono incurra durante el trabajo en falta de probidad u honradez, o se conduzca en forma reñida con la moral, o acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho contra el trabajador; c. Cuando un dependiente del patrono o una de las personas que viven en casa de éste, cometa, con su autorización expresa o tácita, alguno de los actos enumerados en el inciso anterior contra el trabajador; d. Cuando el patrono directamente o por medio de sus familiares o dependientes, cause maliciosamente un perjuicio material en las herramientas o útiles de trabajo del trabajador; e. Cuando el patrono o su representante en la dirección de las labores acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho contra el trabajador fuera del lugar donde se ejecutan las faenas y en horas que no sean de trabajo, siempre que dichos actos no hayan sido provocados y que como consecuencia de ellos se haga imposible la convivencia y armonía para el cumplimiento del contrato; f. Cuando el patrono, un miembro de su familia, o su representante en la dirección de las labores u otro trabajador esté atacado por alguna enfermedad contagiosa, siempre que el trabajador deba permanecer en contacto inmediato con la persona de que se trate; g. Cuando exista peligro grave para la seguridad o salud del trabajador o de su familia, ya sea por carecer de condiciones higiénicas el lugar de trabajo, por la excesiva insalubridad de la región o porque el patrono no cumpla las medidas de prevención y seguridad que las disposiciones legales establezcan; h. Cuando el patrono comprometa con su imprudencia o descuido inexcusable, la seguridad del lugar donde se realizan las labores o la de las personas que allí se encuentren; i. Cuando el patrono viole alguna de las prohibiciones contenidas en el artículo 70, y j. Cuando el patrono incurra en cualquier otra falta grave a las obligaciones que le imponga el contrato. k) Cuando la parte patronal incurra en actos discriminatorios contra alguna persona trabajadora con VIH"* (el resaltado no corresponde

al original), por lo cual es claro que pese a que la cesantía se cancela al finalizar la relación laboral por despido con responsabilidad patronal, existen otros supuestos indicados en dicho artículo que facultan al trabajador a finalizar la relación laboral con justa causa. .

Por el contrario, se interpreta entonces de lo anterior, que si un trabajador renuncia voluntariamente o es despedido sin responsabilidad patronal (según lo estipulado en el artículo 81 del Código de Trabajo) no tiene derecho al pago de cesantía.

Aunado a lo anterior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediante criterio DAJ-AE-128-11 de fecha 05 de mayo de 2011, se ha pronunciado sobre el pago de la cesantía al trabajador: *"La renuncia implica la terminación del contrato de trabajo por una de las partes, en este caso el trabajador, la cual puede o no responder a una justa causa. En el caso de renuncia motivada por justa causa, el trabajador tiene derecho al pago de vacaciones y aguinaldo proporcional, así como al pago del preaviso y el auxilio de cesantía, una vez que agote las diligencias y vías necesarias para dar por terminado el contrato con responsabilidad patronal. Pero si se trata de una renuncia pura y simple, en la que media la simple voluntad del trabajador, éste tiene derecho únicamente a vacaciones y aguinaldo proporcionales... (...) Así las cosas, un trabajador que dé por terminado su contrato de trabajo por su propia voluntad, tendrá derecho únicamente a que su patrono le reconozca lo correspondiente a vacaciones y aguinaldo proporcionales, además, dependiendo del tiempo de laborar, deberá otorgar a su patrono mínimo una semana de preaviso y máximo un mes, teniendo derecho a un día de asueto por semana, el cual debe ser remunerado (...) El pago del auxilio de cesantía, conforme lo dispone el Código de Trabajo, procede en aquellos casos en que se rompe el contrato con responsabilidad patronal, de conformidad con el artículo 85 del Código de Trabajo, así como en los otros casos previstos por los artículos 33 y 83 del mismo Código. Cuando el trabajador renuncia no hay obligación del patrono de pagar cesantía ni preaviso, solamente vacaciones y aguinaldo, tal como se dijo anteriormente..."* (el resaltado no corresponde al original, ver en la misma línea criterios DAJ-AE-525-6 de fecha 25 de julio de 2006 y DAJ-AE-195-09 de fecha 08 de diciembre de 2009).

Asimismo, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia ha reiterado en sus resoluciones que cuando el empleador poner fin a la relación sin causa justificada o si la relación termina por causas ajenas a la voluntad del trabajador, debe cancelar el auxilio de cesantía (Ver votos N° 00026 - 2001 del 10 de Enero del 2001 a las 15:00, N°0447-2002 del 06 de Setiembre del 2002 a las 10:00, N° 154, de las 10:00 horas, del 9 de junio y N° 235, de las 10:20 horas, del 18 de agosto, ambos de 1999, N° 2839-2022 del 12 de Octubre del 2022 a las 10:00).

Por lo indicado previamente, la legislación laboral establece una obligación expresa para el patrono de cancelar el auxilio de cesantía a la persona trabajadora en caso de despido con responsabilidad patronal o en los casos de renuncia establecidos en el artículo 83 que bajo ciertas causas justas se faculta al trabajador para dar por terminado su contrato de trabajo. No comparte este Despacho que la Universidad de Costa Rica establezca dentro de su pliego de condiciones cláusula en la cual se obligue al contratista al pago anual de la cesantía a sus trabajadores y que el pago sea realizado por la Administración con fondos públicos.

Debe entenderse que el pliego de condiciones debe regular aspectos propios de las necesidades de la Administración y selección del contratista, pero también que existen aspectos que son vinculados estrictamente al contratista con sus empleados, es decir en un plano de relación laboral y que no son propios de la órbita de la Administración que figura como contratista.

Asimismo, no debe entenderse que pese a que la Administración es conocedora de sus necesidades induzca al desconocimiento de la normativa laboral e incorpore cláusulas contrarias a la legislación vigente, es decir, resulta improcedente, arbitrario y carente de sustento que la licitante exija que la empresa contratista cancele de manera anual (parcial o total) la cesantía a sus funcionarios cuando no existe cese de la relación laboral y que dicha cancelación sea con fondos públicos.

Como tercer aspecto, si bien la Administración ha indicado que *"la potencial oferente señala que la cláusula 3.1.23. no considera los casos de trabajadores que cuentan con años de servicios acumulados, contrariando el principio de continuidad ya que el contratista no puede dividir o reiniciar la antigüedad del derecho laboral adquirido y generando pagos dobles. Se debe señalar que existen criterios jurisprudenciales que han calificado el pago por adelanto anual del auxilio de cesantía como válido"*, este órgano contralor considera que efectivamente el adelanto de cesantía es una figura que pese a no estar regulada en el Código de Trabajo ha sido aceptada tanto por los Tribunales de Justicia como por el mismo Ministerio de Trabajo, que no es una práctica ilegal y es un pago que voluntariamente decide realizar el patrono durante la relación laboral.

Al respecto, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia en voto N° 193 de las 10 horas del 28 de marzo de 2001 manifestó: *"...La jurisprudencia en el sentido de que el pago anticipado de la cesantía libera al patrono de esa responsabilidad se debe mantener, en el tanto favorezca al trabajador y no se altere el carácter de auxilio económico que –por principio– tiene frente al infortunio del cese laboral, en virtud del principio protector. Siendo como lo es, una práctica que, si bien no es ilegal, tampoco está establecida expresamente en las leyes de trabajo, a lo que da lugar no es más que a la transformación de una expectativa en un derecho adquirido"* (el resaltado no es del original ver en este sentido la sentencia del Tribunal Superior de trabajo número 1651 de las 9:25 hrs. del 07 de diciembre de 1983 y sentencia del Tribunal Superior de Trabajo, número 772 de las 14:35 hrs. del 28 de junio de 1984".

En la misma línea, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se ha pronunciado sobre el adelanto de cesantía. En criterio DAJ-AE-525-06 de fecha 25 de julio de 2006 dicho Ministerio indicó: *"ADELANTOS DEL AUXILIO DE CESANTÍA. A diferencia del concepto anterior, se encuentra el pago parcial de cesantía o adelanto de cesantía, el cual se produce durante la vigencia de la relación laboral. Al respecto conviene indicar, que no existe disposición legal que obligue al patrono a realizar pagos parciales, pero han sido nuestros Tribunales los cuales al mostrarse anuentes sobre esta práctica (...) 2. Adelanto de Cesantía, es el pago que voluntariamente hace el patrono en forma periódica del auxilio de cesantía, durante la relación laboral, y sin que ello implique la conclusión de la misma"* (el resaltado no corresponde al original, Ver en la misma línea criterio DAJ-AE-195-09 del 08 de diciembre del 2009).

Si bien no está regulado en la legislación el adelanto o pago parcial de la cesantía, se ha constituido el mismo en una práctica avalada por la Sala Segunda, Tribunales y el Ministerio de Trabajo, pues constituye una práctica que no es ilegal y que de manera voluntaria el patrono realiza, sin embargo, no es una condición que faculte a la Administración para exigir a un contratista que se debe cumplir con dicha práctica, siendo que se debe tener total claridad que la relación laboral es entre el patrono (empresa contratista) y el colaborador de la misma, no teniendo participación alguna la Administración contratista, dado que se trata de un tercero que se limita a escoger a un contratista para la prestación de los servicios.

Considera necesario esta Contraloría General que se debe incorporar en el pliego de condiciones mecanismos objetivos y claros para determinar cuál es la oferta que se adapta a sus necesidades, no obstante, llama la atención que la licitante dentro de los requisitos que deben cumplir los oferentes incorpore la obligatoriedad de que el contratista efectúe al finalizar cada año de vigencia contractual el pago proporcional de cesantía de los empleados del oferente que se mantengan laborando en el contrato de la UCR, cuando ha quedado demostrado que este es una obligación única y exclusiva del patrono quien funge como contratista y no de la Administración.

La legislación ha sido clara al establecer que el pago por concepto de cesantía corresponde estrictamente al patrono, por lo cual, no existe potestad legal de la Administración para incorporar en el pliego dicha cláusula, la Universidad está como contratista no como empleador, no se cuenta con una normativa legal con la cual se ordene a un contratista como debe definir su esquema laboral pues puede causar afectación no solo en aspectos administrativos sino en costos financieros. Si la Administración considera que existen incumplimientos durante la ejecución contractual en lo que respecta al pago de extremos laborales, debe acudir al Ministerio de Trabajo para que actúe según establezca el ordenamiento jurídico, pero no obligar a un contratista a implementar medidas contrarias al ordenamiento jurídico. Asimismo, tampoco resulta procedente que el monto que pretende cancelar por concepto de auxilio de cesantía sea con fondos públicos y lo haga directamente la Universidad, siendo que esa es una obligación, que como se ha indicado, le corresponde estrictamente a quien funge como patrono, lo cual trae como consecuencia la infracción de la normativa legal, distorsión en las relaciones laborales y en el incumplimiento de obligaciones legales, hasta situaciones como las que comenta la UCR que ocurrieron en la contratación del año 2015.

Es así como si la Universidad le preocupa el principio de sostenibilidad social, el bienestar de las personas trabajadoras como grupo vulnerable o la renuncia para tener continuidad laboral existen vías legales para la protección de los derechos laborales de esas personas, pero no resulta posible llevar a cabo la protección de los derechos laborales - como bien lo invoca la UCR que tiene como finalidad la cláusula cartelaria - por medio de lo que se ha establecido en el pliego de condiciones. Y además, como ya fue explicado el patrono no es la UCR, sino la empresa escogida y ganadora del concurso público, a la cual le corresponden una serie de obligaciones que debe cumplir, incluido el pago del auxilio de cesantía cuando se configuren los supuestos legales.

Razón por la cual, no se comparte el criterio emitido por la UCR respecto a *"(...) no exista una relación laboral directa entre el Estado y los empleados de las contratistas, pero sí una responsabilidad compartida sobre sus derechos laborales, (...)"*, siendo que existe una separación entre las responsabilidades legales de los diferentes sujetos que participan en la contratación pública, y si la UCR optó por la contratación de un tercero es a éste a quien la normativa le impone las obligaciones legales con respecto a sus colaboradores.

Por todo lo expuesto, lo que procede es **declarar con lugar** este extremo del recurso, por lo que debe la UCR proceder a eliminar del pliego de condiciones la cláusula en discusión.

2. Sobre Apartado 6. Generalidades de la cláusula de los equipos, Sobre los equipos alquilados, inciso 6.1. Criterio de la División: El pliego de condiciones solicita en el artículo 6.1. lo siguiente: *"Una vez emitida la orden de inicio por parte de la Sección Gestión de Servicios Contratados, el contratista cuenta con un máximo de 10 días hábiles para aportar todo el equipo necesario para la limpieza, deberá ser flexible para realizar cambios en caso de que la unidad requiera características diferentes al equipo solicitado inicialmente. Según la lista del anexo 2",*

por lo que solicita la empresa objetante que dicha cláusula sea eliminada o corregida, o en su defecto declararse inválida, por contrariar el ordenamiento jurídico y afectar directamente la capacidad real del oferente para cumplir con lo contemplado en el pliego. Indica el objetante que en un proceso de alquiler de equipo la Administración no adquiere la propiedad del bien y pretender imponer cambios técnicos posteriores equivaldría a exigir que un proveedor modifique bienes que no se enajenan.

La Administración señala que no debe eliminar la cláusula objetada, ya que ello afectaría directamente la ejecución del servicio de limpieza al limitar el acceso de las personas trabajadoras a herramientas de apoyo necesarias para materializar actividades específicas del objeto contractual y que la recurrente interpreta la cláusula como una modificación de las especificaciones técnicas requeridas en el pliego de condiciones; sin embargo, la flexibilidad a la que se hace referencia se relaciona con la necesaria de coordinación que debe mantener el contratista para atender la demanda de la Unidad solicitante.

Aclara la Administración que "Lo que se indica en el punto 6.1 hace referencia a que el proveedor debe tener la capacidad de entregar los equipos requeridos de acuerdo con las necesidades propias de las Unidades solicitantes. Así por ejemplo, si una Unidad requiere el alquiler del cepillo eléctrico correspondiente a la línea 7, y considerara que sus necesidades se cumplen mejor con un cepillo de la línea 6, o viceversa, la empresa debe estar en la capacidad de sustituirlo. Todo bajo las mismas especificaciones del equipo requerido. Las cantidades estimadas necesarias para dar inicio al contrato a satisfacción se detallan en el Anexo 2 del pliego de condiciones, titulado: "Equipos de alquiler". Según lo indicado en cada línea, las propuestas deben ofertar un costo fijo mensual unitario para cada uno de los equipos requeridos por concepto de alquiler en las líneas 6, 7, 8 y 9. De modo que, los equipos que se alquilan deben encontrarse en buenas condiciones y funcionar adecuadamente, con el fin de garantizar la ejecución de actividades contractuales sin riesgos ni contratiempos. Asimismo, en el pliego de condiciones no existe disposición alguna que prohíba el alquiler de equipos usados, en el entendido que sí se requieren condiciones técnicas mínimas que estos deben cumplir" e indica que pese a la aclaración modificará la cláusula de la siguiente manera: "6.1 Una vez emitida la orden de inicio por parte de la Sección Gestión de Servicios Contratados, el contratista cuenta con un plazo máximo de 10 días hábiles para suministrar la totalidad del equipo necesario con la finalidad de iniciar el servicio de limpieza en cada una de las unidades solicitantes. Siendo que es una contratación bajo la modalidad por demanda, durante la vigencia del contrato se podrá aumentar o disminuir la cantidad de equipos, de acuerdo con las necesidades reales de cada unidad solicitante. El detalle del equipo requerido para el inicio de la contratación se encuentra establecido en el Anexo 2: "Equipos de alquiler" y "Pese a lo indicado, con la finalidad de aclarar lo dispuesto y brindar mayor seguridad jurídica y transparencia a los potenciales oferentes, se modifica parcialmente la redacción de la cláusula para que en adelante se lea: "6.1 Una vez emitida la orden de inicio por parte de la Sección Gestión de Servicios Contratados, el contratista cuenta con un plazo máximo de 10 días hábiles para suministrar la totalidad del equipo necesario con la finalidad de iniciar el servicio de limpieza en cada una de las unidades solicitantes. Siendo que es una contratación bajo la modalidad por demanda, durante la vigencia del contrato se podrá aumentar o disminuir la cantidad de equipos, de acuerdo con las necesidades reales de cada unidad solicitante. El detalle del equipo requerido para el inicio de la contratación se encuentra establecido en el Anexo 2: Equipo requerido para el inicio de la contratación".

Por lo expuesto y conocida la modificación señalada por la Administración, lo que procede es **declarar parcialmente con lugar** este extremo del recurso. Quedando bajo responsabilidad de la Administración, las razones y justificaciones sobre la procedencia de la modificación, la cual se entiende fue debidamente valorada por la licitante. Se le indica a la licitante que de proceder a realizar la respectiva modificación cartularia, deberá otorgarle la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.

3. Sobre Apartado 7. Cálculo de precios y presentación de la oferta, inciso f. Criterio de la División: El pliego de condiciones solicita: "f) Para esta contratación y de conformidad con lo establecido en el artículo 44 inciso b) del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, se establecen los siguientes **rangos de tolerancia**.

Rango mínimo	Rango máximo
-20% del valor estimado[info]+20% del valor estimado	
Precio promedio	¢2.893.103,17
Precio ruinoso	¢2.314.482,54
Precio excesivo	¢3.471.723,80

Fuente: Detalle presentado por UPN sondeo de mercado, según oficio OS-20-2026.

El objetante señala que el pliego es omiso y confuso, pues únicamente presenta un rango de tolerancia, no se sabe cuál es aplicable, es decir se requiere indicar cuál sería el rango de tolerancia y la banda para cada una de las nueve líneas y no reúne las condiciones técnicas y legales mínimas exigidas, por cuando en el pliego deben constar las bandas y rangos de tolerancia para cada una de las líneas cuyo precio será evaluado en forma individual, por lo cual, solicita se indiquen las tolerancias y bandas para cada línea.

La Administración al atender la audiencia señala que: "Al analizar el reclamo se detecta que para garantizar mayor transparencia y eficiencia, es necesario realizar una diferenciación por el objeto al establecer las bandas de tolerancia por línea. La licitación se compone de una partida con nueve líneas, de las cuales de la 1 a la 5 se requieren servicios de limpieza que considera costos distintos por concepto de mano de obra según el salario mínimo del personal a contratar, y de la línea 7 a 9 se requiere el servicio de alquiler de equipos necesarios para ejecutar limpieza. En el marco del estudio de mercado realizado para la contratación correspondiente a la licitación mayor 2026LY-000001-0000900001, la Universidad de Costa Rica elaboró un desglose presupuestario con el fin de determinar el costo aproximado del servicio requerido y estableció que para todas las líneas se aplicarían bandas de razonabilidad de un +/-20% de los costos estimados. Sin embargo, dichas bandas no contemplaron de dicho análisis que para las líneas de la 1 a la 5, el componente principal es la mano de obra, la cual representa aproximadamente un 87,84 % del costo total estimado del contrato, según el presupuesto elaborado en el estudio de mercado. Como se evidencia a continuación:

Componente	Porcentaje del costo
Mano de obra (MO)	87,84 %
Insumos (I)	0,28 %
Gastos administrativos (GA)	1,88 %
Utilidad (U)	10,00 % "

Aclara la licitante que el cálculo del componente de mano de obra para las líneas de 1 a 5 se realizó utilizando como referencia los salarios mínimos establecidos por el MTSS incluyendo además las cargas sociales correspondientes y otros componentes asociados a la prestación del servicio y que dicho análisis permitió estimar un costo mensual aproximado de [info]216.915.277,22 y un costo anual de [info]2.602.983.326,69 para la correcta ejecución del contrato.

Añade la Administración que considera pertinente modificar los rangos de tolerancia para las líneas de la 1 a la 5, teniendo claro que para un precio se considere legal, el oferente debe cumplir con la estimación de mano de obra que representa un 87,87%, para determinar la banda inferior de razonabilidad es necesario reconocer que los oferentes pueden presentar variaciones en la configuración de su oferta sobre los restantes componentes del precio, a saber: gastos administrativos, utilidad e imprevistos, y al contar con tres elementos del precio que representan aproximadamente un 12% del valor total precio estimado, considera racional y proporcional esta Administración, que se promedia dicho porcentaje entre los elementos a considerar (12/3=4), estableciendo así como banda inferior de razonabilidad un -4% del precio estimado para cada línea.

Considera la Administración que "una propuesta que oferte un precio por debajo del 4% del precio estimado no podría cumplir a satisfacción el objeto contractual en etapa de ejecución, ya que existe un riesgo potencial de que los porcentajes de la estructura de precios resulten insuficientes para contemplar una correcta ejecución, al incidir directamente en una reducción de elementos necesarios para la prestación del servicio como lo son la mano de obra, los gastos indirectos y los imprevistos. En cuanto a la banda máxima, esta se definió con un margen que no excede el 5% por encima del precio estimado en el estudio de mercado. Este margen permite contemplar variaciones normales del mercado, costos operativos adicionales o diferencias metodológicas entre proveedores, sin comprometer el principio de eficiencia en el uso de los fondos públicos. En consecuencia, la banda mínima vinculada a los salarios mínimos garantiza la viabilidad laboral se establece en 4%, mientras que la banda máxima del 5% permite mantener un margen razonable de variación del mercado sin afectar el equilibrio financiero de la contratación. Cabe recalcar que para las líneas de alquiler de equipos de limpieza en esta contratación la banda máxima y mínima para el análisis de razonabilidad de precio es de +/-20 % del precio estimado, el cual fue definido por la administración considerando la depreciación de los equipos y costo en el mercado. POR LO TANTO, LA ADMINISTRACIÓN MANIFIESTA DE SU ANÁLISIS QUÉ: Debe acogerse parcialmente la pretensión de la recurrente, se establece que los rangos de tolerancia para las líneas 1, 2, 3, 4 y 5 del pliego de condiciones de la licitación será la superior de +5% y la inferior de -4% del precio estimado y para las líneas 6, 7, 8 y 9 vinculadas con servicio de alquiler de equipos, los rangos de razonabilidad de precio se mantienen en el +/- 20 % del precio estimado".

Por lo expuesto y conocida la modificación señalada por la Administración, lo que procede es **declarar parcialmente con lugar** este extremo del recurso. Quedando bajo responsabilidad de la Administración, las razones y justificaciones sobre la procedencia de la modificación, la cual se entiende fue debidamente valorada por la licitante. Se le indica a la licitante que de proceder a realizar la respectiva modificación

cartelaria, deberá otorgarle la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.

Por todo lo expuesto, se **declara parcialmente con lugar** el recurso interpuesto por **VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANÓNIMA**.

Consideración de Oficio

En relación con lo señalado por la Administración al atender la audiencia especial y en donde indicó que: "Dada la experiencia obtenida con la finalización de la contratación 2015LN-0000040000900001, esta institución identificó que personas trabajadoras que atendían el contrato con la Universidad una vez finalizada la ejecución, continuaron brindando el servicio con la empresa adjudicataria de la licitación 2021LN-0000010000900001, ya que optaron por la renuncia para tener continuidad laboral. Lo descrito constituía una práctica adoptada por las personas trabajadoras con el único objetivo de ser recontratadas por la nueva adjudicataria y garantizar su continuidad laboral. Esto significó para estas las personas trabajadoras, la pérdida de su antigüedad y los extremos económicos vinculados, pese a que continuaron realizando las mismas labores. Sin embargo, la renuncia se produce como mecanismo para garantizar la continuidad laboral, generada en la finalización del plazo de la contratación promovida por la Administración y en la actividad de su co-contratante que estableció contratos por plazo indeterminado con sus trabajadores. Adicionalmente, la institución trasladó el porcentaje proporcional correspondiente a la cesantía de esos trabajadores directamente a la contratista en condición de patrono, quien, no lo entregó a las personas trabajadoras, sino que lo conservó sin justa causa, impidiendo que su personal recibiera el monto al que tenía derecho y que fue enteramente cancelado pagado con fondos públicos", así como lo demás que se indica sobre el tema del auxilio de cesantía, se remite copia de la presente resolución al Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, para lo que corresponda.

5. Aprobaciones

Encargado	GEISY EDITH VINDAS QUIROS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	24/03/2026 07:40	Vigencia certificado	13/03/2026 14:59 - 12/03/2030 14:59
DN Certificado	CN=GEISY EDITH VINDAS QUIROS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=GEISY EDITH, SURNAME=VINDAS QUIROS, SERIALNUMBER=CPF-01-0967-0018		
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	KAREN MARIA CASTRO MONTERO	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	24/03/2026 07:54	Vigencia certificado	05/02/2026 13:12 - 04/02/2030 13:12
DN Certificado	CN=KAREN MARIA CASTRO MONTERO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=KAREN MARIA, SURNAME=CASTRO MONTERO, SERIALNUMBER=CPF-04-0181-0227		
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-00507-2026	Fecha notificación	24/03/2026 08:28