

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	Gerardo Villalobos		
Fecha/hora gestión	09/06/2026 06:59	Fecha/hora resolución	09/06/2026 11:35
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000001037
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000016-0001000001	Nombre Institución	INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS
Descripción del procedimiento	Servicios de mantenimiento primario de aseo, limpieza, embellecimiento y desinfección para las instalaciones del INS, bajo modalidad de entrega según demanda		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000001042	13/05/2026 19:43	MANUEL ANTONIO VALVERDE HUERTAS	SERVICIO DE LIMPIEZA A SU MEDIDA SELIME SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	Por el fondo

Emitir el por tanto de la resolución

3. *Resultando

- I. Que mediante auto No. 8052026000000713 del 19 mayo 2026 09:02 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 8002026000001042 - SERVICIO DE LIMPIEZA A SU MEDIDA SELIME SOCIEDAD ANONIMA

I.- SOBRE EL FONDO. 1) Sobre Requisitos del Personal y de los Supervisores. En cuanto a este punto la empresa objetante impugna los requisitos exigidos para el personal (certificados de capacitación en jardinería) y para los supervisores (cursos en relaciones humanas, administración de personal y manejo de conflictos) en tanto que considera que estas condiciones carecen de fundamento técnico, son irracionales, limitan injustificadamente la libre concurrencia y no guardan relación con las tareas reales de los puestos, además en cuanto al personal de cuadrilla requiere que se indique que quiere decir "*cualquier otro de esta naturaleza*" y en cuanto a los supervisores señala que no se indica a "*qué tipo de conflictos se refiere*".

La Administración rechaza la objeción en tanto que considera que los requisitos son necesarios para garantizar estándares de alta calidad, seguridad y continuidad en áreas críticas (médicas, de atención al público y administrativas). Defiende que estas competencias son indispensables para la gestión eficiente del recurso humano, minimizar riesgos operativos y asegurar la sostenibilidad del servicio, y sostiene que los requisitos no restringen la participación al ser accesibles en el mercado. En cuanto a las aclaraciones requeridas procede a señalar lo pretendido con el pliego.

A efectos de resolver el recurso interpuesto corresponde indicar que sobre la empresa recurrente recae el deber de fundamentación, sea aquel ejercicio que a partir de la carga de la prueba y un adecuado análisis permite demostrar la veracidad y procedencia de su argumentación a efectos de atender la adecuada satisfacción del interés público, el cumplimiento del ordenamiento jurídico y los principios de contratación pública. En ese sentido los artículos 245 y 246 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP) regulan lo respectivo a la fundamentación del recurso y su sanción en caso de omisión.

Con respecto a la fundamentación del recurso, llama la atención de esta Despacho que la empresa recurrente incorpore en su escrito gran cantidad de resoluciones emitidas por esta Contraloría General pero sin realizar un ejercicio de vinculación particular entre cada una de ellas y la argumentación expuesta con su recurso, ejercicio que corresponde a su deber de fundamentación.

Bajo ese mismo ejercicio de fundamentación, llama la atención de este Despacho que en su escrito la empresa recurrente se refiere a la "*Municipalidad licitante*" cuando la Administración promovente del presente concurso es el Instituto Nacional de Seguros, lo cual evidencia la falta del deber de cuidado en la redacción del escrito de objeción y cuestiona la aplicabilidad de las resoluciones remitidas para el caso concreto, siendo que se refieren a aspectos distintos a lo objetado con su recurso.

Respecto al personal de cuadrillas la empresa objetante señala que en el mercado no hay muchas actividades de capacitación sobre temas relativos a la jardinería; no obstante omite aportar la prueba a partir de la cual se acredite dicha circunstancia, motivo por el que nos encontramos frente a una mera aseveración carente de la documentación que la acredite y consecuentemente su argumento debe ser rechazado.

Asimismo la objetante pretende desacreditar la disposición cartelaria señalando que lo realmente importante es la experiencia y las capacidades del personal; no obstante, nuevamente omite presentar la prueba pertinente a efectos de acreditar dicha circunstancia de frente a lo solicitado en el pliego (capacitación), en ese sentido se echa de menos el criterio técnico experto o la documentación pertinente que acredite la equiparación entre la experiencia y la capacitación para el presente objeto contractual, con lo cual se evidencia la ausencia de la fundamentación del recurso y por ende procede el rechazo de este aspecto.

En definitiva, la empresa recurrente no ha logrado demostrar que el requerimiento cartelario relacionado con el personal de cuadrillas limite la participación de potenciales oferentes, así como tampoco desarrolla ampliamente de frente al objeto de la contratación las razones por las que, a su criterio, dicho requerimiento resulta impertinente de frente a la atención del interés público.

Por otra parte, se tiene que la empresa recurrente solicita una aclaración en el sentido de que se indique qué debe entenderse por "... o *cualquier otro se (sic) de esta naturaleza*". Al respecto, corresponde señalar que este Despacho carece de competencia para el conocimiento de dicha solicitud de aclaración al amparo de lo establecido en el artículo 93 del RLGCP; no obstante considerando que con ocasión de la audiencia especial la Administración señala que con dicha referencia se pretende ampliar el espectro de cumplimiento del pliego y que la misma debe entenderse referida a documentos que acrediten formación o capacitación relacionada con labores de jardinería, mantenimiento de plantas o materias afines, resulta pertinente que el INS así lo incorpore en el pliego de condiciones para el entendimiento de todos los potenciales oferentes y la adecuada ejecución del contrato. Asimismo esa Administración deberá proceder con la aclaración o incorporación de cualquier otro aspecto que a su criterio resulte pertinente a efectos del adecuado entendimiento del pliego.

Conforme a lo señalado en cuanto al personal de cuadrillas debido a la ausencia de la adecuada fundamentación del recurso procede rechazar este punto así como la propuesta que realiza la recurrente a efectos de modificar el pliego de condiciones.

En lo que respecta a los supervisores, la empresa objetante cuestiona el pliego de condiciones en tanto que a su criterio los mismos no están sujetos a relaciones humanas, administración de personal y administración de conflictos; no obstante, nuevamente se echa de menos la debida fundamentación respecto a las razones por las cuales las funciones asignadas a los supervisores -de frente al pliego de condiciones- no requieren dichos conocimientos, siendo incluso que es la misma recurrente la que cita el pliego al señalar dentro de las labores a realizar por éstos la supervisión del cumplimiento de protocolos y lineamientos de la Administración, uso correcto de equipos e insumos, seguimiento a los colaboradores, verificación de tiempos de alimentación (ver acápite referido a Supervisores para las instalaciones del INS), respecto a los cuales se desprende la existencia de una relación de subordinación y fiscalización que bien puede considerarse como necesaria -tal y como lo señala la Administración- la capacitación respecto a las relaciones humanas, administración de personal y administración de conflictos.

Así las cosas, no se trata meramente de cuestionar el fundamento de la actuación de la Administración, sino que por el contrario, la empresa recurrente debe desarrollar -a partir de la presunción de validez del acto administrativo-, el ejercicio que acompañado de la prueba pertinente permita demostrar que lo solicitado por el pliego resulta innecesario, injustificado, lesivo o contrario a la normativa y los principios de contratación pública.

Aunado a lo anterior, con ocasión de la audiencia especial la Administración realiza una serie de consideraciones relacionadas con la pertinencia de la condición cartelaria, indicando que se pretende fiscalizar los servicios brindados a través de la coordinación permanente con el personal operativo a fin de garantizar el cumplimiento de las tareas, desempeño y la comunicación con la Administración, motivo por el cual considera que las capacitaciones solicitadas colaboran con la debida ejecución del objeto contractual y la adecuada satisfacción del interés público, señalando una serie de aspectos relacionados con la fiscalización por parte de los supervisores.

En cuanto al cuestionamiento respecto al tipo de conflictos que pudieran darse con ocasión de la ejecución del contrato, es criterio de este Despacho que nos encontramos ante una mera solicitud de aclaración respecto a la cual este Despacho no tiene competencia para resolver (ver artículo 93 RLGCP), motivo por el cual procede su rechazo. No obstante se tiene que con ocasión de la audiencia especial la Administración realiza una serie de referencias que atienden la inquietud planteada por la recurrente, las cuales deberán ser incorporadas en el pliego de condiciones a efectos de brindar la debida publicidad y seguridad jurídica. En igual sentido, esa Administración deberá considerar la incorporación de todos aquellos aspectos que considere necesarios para la debida comprensión del pliego de condiciones así como su respectiva ejecución.

De conformidad con lo anterior se **rechaza** este aspecto del recurso.

2) Sobre el stock de al menos 50 uniformes para reponer. La empresa recurrente argumenta que el requerimiento es injustificado, irrazonable y encarece la oferta, proponiendo en su lugar comprometerse a una sustitución expedita en caso de daños o desgaste de los uniformes.

Señala la Administración que la medida es esencial para asegurar la continuidad operativa, la higiene, imagen del servicio y la seguridad, señala que cuenta con el análisis pertinente para determinar la cantidad de uniformes, sea a partir de la cantidad de personal, la sustitución de personal y el servicios a prestar, por lo que no es arbitraria, sino una estimación basada en la experiencia institucional. Aunado a lo anterior indica que no hay un encarecimiento indebido, ya que estos costos forman parte de la estructura normal de un contrato intensivo en mano de obra y funcionan como una estrategia de mitigación de riesgos operativos.

Respecto a los cuestionamientos planteados por la empresa objetante, nuevamente se echa de menos el ejercicio de fundamentación en el sentido de acreditar las razones por las cuales dicha disposición resulta contraria al ordenamiento jurídico y/o los principios de contratación pública.

En ese sentido, no basta con que la empresa plantee una serie de cuestionamientos respecto a la cláusula en estudio, sino que por el contrario el ejercicio a realizar debe partir de acreditar las razones por las cuales dicho aspecto no es consecuente para la satisfacción del interés público.

Asimismo la empresa no logra demostrar que la cláusula en estudio limite su participación, así como cuál es la imposibilidad de contar con dicho stock de uniformes, o bien de qué modo el requerimiento resulta contrario al ordenamiento y los principios de contratación pública.

Con ocasión de la audiencia especial el INS señala las razones por las que considera pertinente el requisito cartelario -tal y como se indicó previamente-, aunado a lo anterior se debe considerar que el requerimiento deberá ser incluido en su oferta y la Administración reconocerá en el costo correspondiente.

En cuanto a la cantidad de uniformes en stock, la Administración señala que los 50 uniformes parten de la estimación operaria, dimensión del servicio, personal proyectado, cobertura geográfica y rotación del personal, aunque no aporta el análisis o ejercicio utilizado para la determinación puntual de dicha cantidad; no obstante lo anterior, considerando lo resuelto previamente, la disposición cartelaria no constituye una limitante en la participación de la empresa recurrente así como tampoco ha sido demostrado que resulte desproporcionado de frente al objeto de la contratación, además que constituye un requerimiento que será reconocido por el INS en las ofertas económicas presentadas, por lo que carece de sentido entrar a valorar dicho cuestionamiento.

De conformidad con lo expuesto, procede **declarar sin lugar** este punto del recurso.

3) Sobre el cobro injustificado de multas / cláusulas penales. Argumenta la empresa objetante que los porcentajes de multa (25%) carecen de un estudio técnico o razonabilidad, además cuestiona la metodología de cálculo y sostiene que la Administración interpreta erróneamente los topes legales, exigiendo que se demuestre la proporcionalidad de la sanción respecto al daño causado, conforme a jurisprudencia previa de la Contraloría.

Por su parte, señala la Administración que rechaza que el cobro sea arbitrario en tanto que aclara que el 25% no es una multa fija, sino un parámetro base para calcular la sanción según el tiempo efectivo de incumplimiento (ausencias o tardías). Defiende que la fórmula es proporcional, necesaria para asegurar la continuidad del servicio en áreas críticas y que el fundamento técnico consta en el expediente administrativo.

Respecto al ejercicio realizado por las partes, corresponde indicar que si bien la empresa recurrente omite aportar un análisis técnico del cuestionamiento planteado así como del Anexo N°5 Cuadro de Multas -que es señalado por la Administración con la audiencia especial-, lo cierto es que con ocasión de la revisión realizada por parte de este Despacho se logra constatar la ausencia de motivación en cuanto al respaldo del INS respecto a la determinación y cuantificación de las multas.

Es importante indicar que la determinación del monto o porcentaje de multas en determinado procedimiento de contratación no corresponde a una fijación arbitraria o machotera, sino que la misma debe surgir del análisis implementado por la Administración que debe ser evidenciado en la documentación que consta en el expediente de la contratación a efectos no solo que sea sujeto de análisis por los potenciales oferentes sino que a su vez evite un enriquecimiento ilícito por parte de la Administración.

En ese sentido este Despacho ha señalado lo siguiente:

"Sobre este aspecto esta Contraloría General ha indicado en varias resoluciones que debe existir la justificación de la determinación de los supuestos de sanción o multa, indicándose en la resolución R-DCA-0761-2018 del 07 de agosto de 2018, la obligación de la Administración de incorporar en el expediente del procedimiento que promueve los estudios que motiven la determinación de cada uno de los supuestos de multa y el "quantum" asignado a cada uno, ello a fin que los potenciales oferentes puedan consultarlo y conozcan tales valoraciones efectuadas por la Administración licitante y por las cuales se llegó a definir la estimación de las cláusulas penales y de la multa, finalmente plasmadas en el pliego, análisis que no necesariamente debe estar en el pliego, mas sí debe constar en el expediente administrativo,(...)" (R-DCP-SICOP-01914-2024).

Con vista en el Anexo 5 que es referido por la Administración como justificación de las multas/ cláusulas penales, se constata la ausencia de los estudios técnicos previos que justifiquen el porcentaje definido como sanción, en ese sentido no basta con señalar la condiciones particulares de aplicación de las multas y la fórmula a aplicar para cada uno de ellas, sin aportar el ejercicio mediante el cual se fundamenta u origina la sanción y el porcentaje aplicable.

En ese sentido, el INS debe realizar el estudio pertinente a partir del objeto de la contratación, la importancia que tiene para el interés público, el plazo de la contratación, el monto del contrato, el perjuicio causado en caso de una mala ejecución contractual -de acuerdo a cada aspecto a sancionar- y a partir de dichos aspectos cuantificar por separado cada actuación y llevarlo a la integralidad de la sanción.

La Administración incluye dentro de la fórmula la sanción correspondiente a la ausencia de personal durante todo el día, respecto a lo cual dispone el 25% cómo máximo de ley; no obstante, más allá de dicha referencia, omite realizar el análisis respecto a las razones por las cuales dicho porcentaje debe ser aplicado de frente al objeto de la contratación, considerando el monto, riesgo, plazo, repercusiones, lesión al interés público, entre otros, sea que a partir de una serie de aspectos proceda a cuantificar el monto correspondiente al resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados con ocasión de la ejecución contractual, bajo el entendido que es responsabilidad del INS aportar los estudios que determinen el "quantum" de la sanción pecuniaria a partir de las particularidades del negocio y el perjuicio que se puede causar a la contratación y al interés público.

Así las cosas, pese a que la Administración señala que el fundamento de la determinación de las multas surge del Anexo 5 que acompaña el pliego de condiciones; no obstante del mismo no se logra constatar el estudio técnico mediante el cual se justifique el porcentaje establecido y con ello evalúe el monto del contrato, el plazo y los riesgos implícitos así como las repercusiones directas en el servicio público o la continuidad del fin institucional, para cada una de las sanciones establecidas.

Aunado a lo anterior, resulta imperioso que esa Administración se sirva realizar el análisis pertinente a efectos de determinar la pertinencia relativa a la consideración del "costo por hora * 25% máximo por ley" utilizado con la multa por la no presentación del recurso durante todo el día laboral como coeficiente multiplicador directo sobre el costo del horario del trabajador, en tanto que es criterio de este Despacho que se desnaturaliza el artículo 117 del RLGP en el entendido que dicha norma establece el tope máximo general de cobro de multas y la posibilidad de resolver la relación contractual y el INS lo utiliza como parámetro base -sin la motivación respecto a su cuantificación, como se indicó previamente-.

Es criterio de esta División que la inclusión del referido 25% en la multa correspondiente a la no presentación de personal es tomado por la Administración sin su cuantificación, además que le brinda otra función distinta a la establecida en el artículo 117 del RLGP lo cual constituye una desnaturalización de la pretensión de la norma y un error conceptual y jurídico importante que debe ser reconsiderado por la Administración de frente a los principios de seguridad jurídica y legalidad, siendo que la norma procura un resguardo sobre el 25% del total de la contratación, no sobre el daño de una hora de ausencia. Por lo cual, deberá la Administración incluir los estudios correspondientes que den sustento a las multas y cláusula penal, así como a la incorporación del 25% como base para la determinación del costo por hora.

De conformidad con lo anteriormente expuesto procede **declarar parcialmente con lugar** este punto del recurso.

5. Aprobaciones

Encargado	GERARDO ALBERTO VILLALOBOS GUILLEN	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	09/06/2026 07:02	Vigencia certificado	20/05/2024 10:53 - 19/05/2028 10:53
DN Certificado	CN=GERARDO ALBERTO VILLALOBOS GUILLEN (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=GERARDO ALBERTO, SURNAME=VILLALOBOS GUILLEN, SERIALNUMBER=CPF-04-0161-0647		

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)	09/06/2026 11:34	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	12/06/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00998-2026	Fecha notificación	09/06/2026 13:23