

1. Generar resolución de recursos

Digitador	KAREN ZELMIRA QUIROS CASCANTE		
Fecha/hora gestión	03/07/2026 13:57	Fecha/hora resolución	03/07/2026 14:20
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000001231
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000006-0016700105	Nombre Institución	REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO SOCIEDAD ANÓNIMA
Descripción del procedimiento	Servicios de Limpieza para los edificios e instalaciones de RECOPE, por un plazo de 1 año prorrogable 3 periodos iguales. SOLPE 2025000173/CA20260031		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000001297	10/06/2026 17:55	MANUEL ANTONIO VALVERDE HUERTAS	SERVICIO DE LIMPIEZA A SU MEDIDA SELIME SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica
8002026000001292	10/06/2026 16:43	RAFAEL VARGAS CARVAJAL	VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

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

3. *Resultando

I.- Que mediante documentos No. 8002026000001292 y No. 8002026000001297 presentados en fecha diez de junio de dos mil veintiséis, las empresas VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANÓNIMA y SERVICIO DE LIMPIEZA A SU MEDIDA SELIME SOCIEDAD ANÓNIMA, respectivamente interpusieron recursos de objeción en contra del pliego de condiciones publicado el veintinueve de mayo del año en curso, en el trámite de la Licitación No. 2026LY-000006-0016700105 promovida por la REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO para contratar servicios de limpieza para edificios e instalaciones.

II.- Que mediante auto No. 8052026000000847 de las catorce horas diez minutos del doce de junio de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO, en su condición de Administración licitante. Dicha audiencia fue atendida por la Administración mediante respuesta No. 8062026000001575 del veinticuatro de junio de dos mil veintiséis.

III.- Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

4. *Considerando

Recurso 8002026000001297 - SERVICIO DE LIMPIEZA A SU MEDIDA SELIME SOCIEDAD ANONIMA

I.- ASPECTOS GENERALES SOBRE EL EJERCICIO DEL RECURSO DE OBJECCIÓN EN CONTRA DE LOS PLIEGOS DE CONDICIONES.

1.- Sobre el deber de fundamentación que recae en los recurrentes. En primer término, debe advertirse que, de conformidad con los artículos 8 incisos e) y f), 40, 88 y 95 de la Ley General de Contratación Pública (en adelante LGCP, Ley No. 9986); así como los ordinales 88, 90 y 254 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (en lo sucesivo RLGP, Decreto Ejecutivo No. 43808), la Administración se encuentra facultada para establecer discrecionalmente en el pliego las especificaciones que estime pertinentes a fin de garantizar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios objeto de licitación. Bajo este panorama, deben considerar los recurrentes que la Administración se encuentra compelida a procurar atender la necesidad de la mejor manera, sin ocasionar daños a la Hacienda Pública y en ese sentido se espera de los oferentes se adhieran a estos requerimientos, en el tanto sean acordes al ordenamiento, no siendo posible ajustar requerimientos al oferente descuidando la atención del fin público.

Por ello, al tenor de lo que preceptúan los artículos 40 y 88 de la LGCP, así como 90 inciso 3 subpunto a), 246 y 254 del RLGP, las partes objetantes tienen la carga de probar que las especificaciones técnicas impugnadas limitan en el mercado la libre participación injustificadamente, y, además, demostrar que el bien o el servicio que ofrecería puede satisfacer las necesidades de la Administración en términos de calidad, desempeño y funcionalidad. De manera tal que, si se objetan aspectos técnicos del pliego de condiciones es obligación de los recurrentes aportar fundamento y prueba idónea que sustente su dicho, misma que podrá consistir en criterios profesionales sobre la materia, información del fabricante, entre otros, todo lo cual deberá estar vinculado con los alegatos formulados en el recurso de objeción contra del pliego de condiciones, partiendo de la presunción de validez que posee el pliego cartelario, siendo entonces deber del recurrente refutar dicha presunción con argumentos suficientemente válidos.

2.- Sobre los aspectos de los recursos en los cuales se allane la administración.

Por otro lado, según lo establecido en los numerales 89 de la LGCP y 249 del RLGP, la Administración cuenta con la potestad de allanarse total o parcialmente a los requerimientos de los recursos de objeción. Así las cosas, en los casos en los cuales la Administración opte por allanarse a las pretensiones de las partes recurrentes, se entiende que la institución licitante ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y, en consecuencia, corren bajo su propia responsabilidad las justificaciones técnicas y consecuencias derivadas del allanamiento.

Así las cosas, conforme a las reglas antes expuestas en los puntos 1 y 2, este órgano contralor analizará los recursos de objeción que fueron interpuestos por VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANÓNIMA, y, SERVICIO DE LIMPIEZA A SU MEDIDA SELIME SOCIEDAD ANÓNIMA.

II.- SOBRE EL OBJETO DE CONTRATACIÓN DE LA LICITACIÓN MAYOR No. 2026LY-000006-0016700105.

En el asunto de marras, según consta en la cláusula 3.2.1 DESCRIPCIÓN DE LOS SERVICIOS del pliego de condiciones publicado el 29 de mayo de 2026, la REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO (RECOPE) promueve la Licitación Mayor No. 2026LY-000006-0016700105, para contratar servicios de limpieza para edificios e instalaciones, por un período de un año (1) con la posibilidad de prórroga por tres (3) períodos adicionales, compuesto por cinco (5) partidas y once (11) líneas, a saber: **“3.2.1 DESCRIPCIÓN DE LOS SERVICIOS / Se requiere contratar los servicios de limpieza para los edificios e instalaciones de RECOPE, que se detallan a continuación: / [...] / PARTIDA N°1 ZONA CARIBE:** Línea N°1 Terminal Moín - Línea N°2 Instalaciones B-Line - Línea N°3 Terminal Siquirres / **PARTIDA N°1 ZONA CARIBE**

- Personal requerido

PARTIDA N°1 ZONA CARIBE		
Línea	Terminal	Cantidad
1	Terminal Moín	41
2	Terminal B-Line	1
3	Terminal Siquirres	2
Total		44

/ [...] / **PARTIDA N°2 ZONA CENTRAL CARTAGO:** Línea N°4 Terminal Turrialba - Línea N°5 Terminal El Alto De Ochozomogo / **PARTIDA N°2 ZONA CENTRAL CARTAGO: Personal requerido /**

PARTIDA N°2 ZONA CENTRAL CARTAGO		
Línea	Terminal	Cantidad
4	Terminal Turrialba	4
5	Terminal El Alto de Ochozomogo	31
Total		35

/ [...] / **PARTIDA N°3 ZONA CENTRAL SAN JOSÉ:** Línea N°6 Oficinas Centrales - Edificio Hernán Garrón Salazar - Línea N°7 Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños Palma / **Personal requerido /**

PARTIDA N°3 ZONA CENTRAL SAN JOSÉ

Línea	Terminal	Cantidad
6	Edificio Hernán Garrón Salazar	21
7	Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños	1
Total		22

/ [...] / **PARTIDA N°4 ZONA OCCIDENTE ALAJUELA:** Línea N°8 Terminal La Garita - Línea N°9 Terminal Aeropuerto Internacional Juan Santamaría / **Personal requerido**

PARTIDA N°4 ZONA OCCIDENTE ALAJUELA		
Línea	Terminal	Cantidad
8	Terminal La Garita	8
9	Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	4
Total		12

/ [...] / **PARTIDA N°5 ZONA PACÍFICA PUNTARENAS Y GUANACASTE:** Línea N°10 Terminal Barranca - Línea N°11 Terminal Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós / **Personal requerido**

PARTIDA N°5 ZONA PACÍFICA PUNTARENAS Y GUANACASTE		
Línea	Terminal	Cantidad
10	Terminal Barranca	7
11	Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós	3
Total		10

/ [...] /" (ver en la pantalla Ingreso del pliego de condiciones, 2026LY-000006-0016700105 - 29/05/2026, ver puntos 1. Información general, 8. Condiciones generales, específicas y de admisibilidad, y, F. Documento del Pliego de condiciones; además abrir archivos Cálculos salariales.xlsx (0.03 MB), Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato..pdf (0.24 MB), Anexo Fórmulas..xlsx (0.02 MB), Tabla de equipo mínimo disponible..pdf (0.14 MB), Distribución de personal en Terminal el Alto..pdf (0.1 MB), Distribución de personal en Terminal Moín.pdf (0.11 MB), Documentos confidenciales.pdf (0.06 MB), y, Programación visita al sitio.pdf (0.46 MB)).

III.- SOBRE EL RECURSO DE OBJECCIÓN No. 8002026000001297 INTERPUESTO POR SERVICIO DE LIMPIEZA A SU MEDIDA SELIME SOCIEDAD ANÓNIMA.

3.1.- Sobre las objeciones interpuestas contra el anexo de establecimiento de multas.

Se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en SICOP.

Criterio de la División. En el caso de marras, la empresa SERVICIO DE LIMPIEZA A SU MEDIDA S.A (en lo sucesivo llamada SELIME), reclamó aspectos en contra del régimen sancionatorio contractual establecido en el pliego de condiciones, siendo que la Administración contestó negativamente, esto en los siguientes términos:

CLÁUSULA DEL PLIEGO PUBLICADO 29/05/2026	Alegato SELIME	Respuesta de la Administración (RECOPE)
"2.10 CLÁUSULA PENAL Y DEFECTUOSA EJECUCIÓN: (...) <i>La penalización se aplicará por cada día natural de atraso hasta un máximo del veinticinco por ciento (25%). (...) Cuando el objeto esté compuesto por líneas independientes, el monto máximo para el cobro de multas se considerará sobre el valor de cada una y no sobre la totalidad del contrato, siempre que el incumplimiento de una línea no afecte el resto de las obligaciones."</i>	Alega que cobrar multas sobre el monto total facturado al mes por un incumplimiento particular es irrazonable y afecta el equilibrio financiero.	Rechaza lo alegado, pero señala que los porcentajes de multa (5%, 2,5% y 1,25%) se aplicarán de forma estrictamente proporcional sobre el costo equivalente del puesto y la jornada donde ocurrió la falta, individualizando la sanción y no aplicándola sobre la totalidad del contrato.
"ESTABLECIMIENTO DE MULTAS... Por tal razón se concluye que, en aquellos casos, donde la falta se considere grave, se tomará como base la utilidad para la aplicación de la multa. De los datos obtenidos en contrataciones recientes, se ha logrado determinar que la utilidad promedio que definen las empresas es de un 6%, por lo que, teniendo dicha referencia, esta unidad solicitante considera que, ante una aplicación de una falta grave, la multa máxima será del 5%."	Indica que el porcentaje de utilidad (6%) definido por la Administración para fundamentar las multas carece de justificación técnica y normativa o de estudios de mercado que lo respalden.	Rechaza lo alegado, explicando que la cifra del 6% se obtuvo de los datos históricos de contrataciones de limpieza en RECOPE y sirvió únicamente como parámetro interno para fijar la multa máxima de 5%. Reitera que la multa no recae sobre la utilidad del contratista, sino directamente sobre el valor económico del servicio afectado, logrando un impacto persuasivo sin afectar los costos operativos.

(cuadro de elaboración propia con base en el pliego de condiciones, recurso de objeción interpuesto por SELIME y respuesta de la audiencia especial realizada por RECOPE) (ver en la pantalla Ingreso del pliego de condiciones, 2026LY-000006-0016700105 - 29/05/2026, ver puntos 1. Información general, 8. Condiciones generales, específicas y de admisibilidad, y, F. Documento del Pliego de condiciones; además abrir archivo Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato..pdf (0.24 MB)).

Vistos los argumentos planteados por las partes, estima este órgano contralor que el recurso debe ser declarado parcialmente con lugar, por los motivos que de seguido se expondrán respectivamente en los puntos 3.1.1 y 3.1.2.

3.1.1.- Sobre la objeción interpuesta contra la cláusula 2.10. Cláusula penal y defectuosa ejecución. Criterio de la División. Este órgano contralor al resolver la presente impugnación planteada por SELIME, reitera lo ya resuelto en cuanto a la objeción de VMA, en tanto de una verificación de la redacción de la cláusula 2.10, así como del anexo para imposición de multas, no se logra ubicar la indicación expresa que las multas se aplicarán de forma estrictamente proporcional sobre el costo equivalente del puesto y la jornada donde ocurrió la falta, individualizando la sanción y no aplicándola sobre la totalidad del contrato. Precisamente, en la cláusula 2.10 se señala que de ser líneas independientes *“el monto máximo para el cobro de multas se considerará sobre el valor de cada una y no sobre la totalidad del contrato”*; sin embargo, no se logra desprender que la fijación de la sanción una vez comprobada la falta, sea sobre el puesto incumplido y no sobre la totalidad de la línea, según los alcances e interpretación señalados por la Administración al atender la audiencia especial.

Por lo tanto, de conformidad con los artículos 8 incisos b) y e), 40, y 95 de la LGCP, así como los ordinales 88, 90 y 254 del RLGP, debido a la claridad que debe revestir el pliego de condiciones al tenor de los principios de valor por el dinero, eficiencia y eficacia; se **declara parcialmente con lugar** la objeción planteada contra la cláusula 2.10 CLÁUSULA PENAL Y DEFECTUOSA EJECUCIÓN, para que la Administración corrija y aclare los alcances de las sanciones que aplicará, según el puesto en el que se detecte el incumplimiento, esto en los términos señalados en la audiencia especial. Se declara parcialmente con lugar, debido a que la Administración modificará la cláusula bajo su propia redacción y no en la literalidad de lo reclamado en el recurso por la empresa objetante. Queda bajo responsabilidad de la Administración los cambios que se efectúen al pliego de condiciones. De igual forma, se ordena a la Administración licitante dar la debida publicidad a las modificaciones, en los términos que exige la normativa vigente, de modo tal que sea de conocimiento de los potenciales oferentes y cualquier otro interesado.

3.1.2.- Sobre la objeción interpuesta contra el anexo de establecimiento de multas: 5% de multas sobre la utilidad por faltas graves. Criterio de la División. En el archivo anexo que integra el pliego de condiciones identificado como *“Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato”*, se dispuso el mecanismo para ponderación de las faltas (grave, moderada y leve), así como las infracciones que originan la sanción. De esa forma para las faltas graves se señaló que se impondrá 5% de multa sobre la utilidad (ver en la pantalla Ingreso del pliego de condiciones, 2026LY-000006-0016700105 - 29/05/2026, ver puntos 1. Información general, 8. Condiciones generales, específicas y de admisibilidad, y, F. Documento del Pliego de condiciones; además abrir archivo Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato..pdf (0.24 MB)).

En lo referido a la presunta falta de motivación, desproporcionalidad e irrazonabilidad del porcentaje de 5% establecido para la sanción de faltas graves, SELIME no fundamenta ni presenta prueba técnica que sustente su dicho, sino que únicamente se basa en el alegato en la presunta insuficiencia de la justificación administrativa. Sobre el particular, debe recordar SELIME que como parte del deber de fundamentación, le corresponde la carga de la prueba y demostrar sus alegatos, cuestión que no realizó en este caso. De forma tal que, resulta procedente trasladar el deber de fundamentación ni a la Administración ni a esta Contraloría.

A pesar de lo antes explicado, tal y como lo señaló este órgano contralor al resolver la impugnación presentada por la empresa objetante VMA, de una verificación de la redacción del documento *“Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato”*, no se logra ubicar la indicación expresa de que los porcentajes descritos se aplicarán de forma directa sobre el valor económico del servicio afectado y no sobre la utilidad del oferente; según los términos en los cuales RECOPE contestó la audiencia especial. Se reitera que, ello resulta fundamental, pues de conformidad con la redacción actual, se entiende que precisamente la multa se aplicará sobre la utilidad reportada por el contratista en su cotización.

Por lo tanto, de conformidad con los artículos 8 incisos b) y e), 40, y 95 de la LGCP, así como los ordinales 88, 90 y 254 del RLGP, debido a la claridad que debe revestir el pliego de condiciones al tenor de los principios de valor por el dinero, eficiencia y eficacia; se **declara parcialmente con lugar** la objeción planteada contra el anexo de establecimiento de multas: 5% de multas sobre la utilidad por faltas graves, para que la Administración corrija y aclare los alcances de la sanción que aplicará, según el puesto en el que se detecte el incumplimiento y no sobre la utilidad, esto en los términos señalados en la audiencia especial. Se declara parcialmente con lugar, debido a que la Administración modificará la cláusula bajo su propia redacción y no en la literalidad de lo reclamado en el recurso por la empresa objetante. Queda bajo responsabilidad de la Administración los cambios que se efectúen al pliego de condiciones. De igual forma, se ordena a la Administración licitante dar la debida publicidad a las modificaciones, en los términos que exige la normativa vigente, de modo tal que sea de conocimiento de los potenciales oferentes y cualquier otro interesado.

Recurso 8002026000001292 - VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA

IV.- SOBRE EL RECURSO DE OBJECCIÓN No. 8002026000001292 INTERPUESTO POR VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANÓNIMA.

4.1.- Sobre la objeción interpuesta contra la cláusula 3.5.2 criterio de evaluación PYME.

Se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en SICOP.

Criterio de la División. La cláusula 3.5.2 del pliego de condiciones publicado en fecha 29 de mayo de 2026, establece el siguiente sistema de evaluación: **“3.5.2. Factores de evaluación / La adjudicación recaerá sobre la oferta de mayor conveniencia para RECOPE, misma que deberá ser técnica y legalmente admisible y obtener la mayor calificación en la totalidad de los factores de evaluación. En caso de darse un eventual empate se aplicará lo que se establece en el artículo 97 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública. / De no aportarse en la oferta la información solicitada en cada uno de los criterios de evaluación que se indican a continuación, no se le asignará puntaje.**

Característica	Valor (%)	Criterio
Precio de la oferta	80	1
Criterio Económico (PYME)	10	2
Criterio Social	10	3
Total	100	

/ [...] / **2. Criterio Económico (PYME): / CRITERIO / Se otorgará un puntaje de 10% a aquellos oferentes que acrediten mediante una certificación emitida por el MEIC que son una PYME registrada, en línea con lo establecido en el artículo n°4 de la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables, decreto n°39310- MH - MINAE - MEIC – MTSS como parte de la promoción de la participación de PYMES y la ley n°8262: Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas y sus reformas.” / Se establece el criterio económico de PYME dado que la Ley N°8262 de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, tiene como objetivo permitir el desarrollo productivo de las pequeñas y medianas empresas, de tal forma que se posicione a este sector como protagonista, de modo que contribuya al desarrollo económico y social del país, mediante la generación de empleo y el mejoramiento de las condiciones productivas y de acceso a la riqueza. / Para esta licitación en particular, debido a que consta de 5 partidas independientes que permiten la participación de oferentes en las partidas de su interés, RECOPE brinda la oportunidad de manera indirecta para que las pequeñas y medianas empresas ubicadas en zonas específicas alrededor de las distintas Terminales, puedan ofrecer los servicios requeridos en este pliego de condiciones. / - Si cumple 10% / - No cumple 0%” (ver en la pantalla Ingreso del pliego de condiciones, 2026LY-000006-0016700105 - 29/05/2026, ver punto 8. Condiciones generales, específicas y de admisibilidad).**

Vistos los argumentos de las partes y en relación a la objeción interpuesta contra la cláusula 3.5.2 criterio de evaluación PYME, estima este órgano contralor que el recurso de VMA adolece de una falta de fundamentación, por los motivos que de seguido se expondrán.

En lo medular, alega VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANÓNIMA (en lo sucesivo llamada VMA) que la inclusión del criterio de evaluación PYME carece de justificación, motivación técnica y que no existe un estudio de mercado que acredite que haya empresas PYME idóneas para competir. Considera VMA que el criterio PYME es una ventaja indebida y desproporcionada al analizarlo junto con el requerimiento de admisibilidad de experiencia, el cual no evalúa ni el personal mínimo ni la capacidad instalada, para asegurar una verdadera ventaja competitiva e idoneidad en la selección.

Como punto de partida, para este órgano contralor resulta importante recordar que de conformidad con los artículos 88 de la LGCP, así como 246 y 254 del RLGCP, sobre los objetantes recae el deber de fundamentación, de manera tal que, cuando se objetan aspectos técnicos del pliego de condiciones o se discrepa de los estudios que sirven de motivo para el establecimiento de las disposiciones del pliego de condiciones, el recurrente deberá rebatirlos en forma razonada, aportando criterios emitidos por profesionales calificados en la materia que los desvirtúen; y, demostrar que el bien o el servicio que ofrece puede satisfacer las necesidades de la Administración.

Ahora bien, de una verificación del contenido del expediente de licitación, esta Contraloría General ha constatado que, contrario a lo afirmado por VMA, en la decisión inicial sí existe un sondeo de mercado fechado febrero de 2026, en cuyo apartado 8. Factores de evaluación, se indicó la motivación que respecto al criterio PYME, estimó procedente RECOPE para efectos del concurso (ver en pantalla Solicitud de contratación - 0062026510100026 - 25/03/2026, el archivo 6. Sondeo de Mercado 2025000173.pdf (939.23 KB)). Dicha motivación fue asimismo plasmada en la cláusula 3.5.2 del pliego de condiciones (ver en la pantalla Ingreso del pliego de condiciones, 2026LY-000006-0016700105 - 29/05/2026, ver punto 8. Condiciones generales, específicas y de admisibilidad).

Así, VMA no aporta prueba técnica que permita constatar su dicho en cuanto a la impertinencia de la cláusula 3.5.2 criterio de evaluación PYME, pues los argumentos esgrimidos por la recurrente, respecto a la inexistencia de potenciales oferentes con la condición de pequeña y mediana empresa, constituyen supuestos hipotéticos basados en dudas que posee sobre el motivo y la motivación de la Administración para incluir el factor PYME dentro del sistema de evaluación. Tampoco aporta criterios de autoridades competentes, como por ejemplo del Ministerio de Economía, industria y Comercios (MEIC) que acredite que para las regiones y el segmento del mercado de servicios de limpieza, no existen PYMES que sean susceptibles de concursar en la presente licitación. En ese sentido, debe recordar la empresa objetante que el deber de fundamentación en la fase recursiva recae en los recurrentes, por lo que ni la Administración ni esta Contraloría pueden sustituir esa labor.

Así, la empresa VMA no desvirtuó con su recurso de objeción la falta de pertinencia, proporcionalidad y razonabilidad de la cláusula 3.5.2 criterio de evaluación PYME establecida en el pliego, esto en los términos del artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública, ya que únicamente se limita a manifestar su disconformidad con la cláusula 3.5.2, sin fundamentar ni probar que para el objeto licitatorio no resulta procedente el establecimiento del factor evaluación PYME. Por lo que este aspecto del recurso debe ser rechazado de plano.

Cabe acotar que VMA mezcla con el alegato del factor de la evaluación PYME, un argumento referido a la definición de los requisitos de admisibilidad en cuanto a la experiencia contenidos en la cláusula 3.5.1. Cláusulas de Admisibilidad, punto 5, en tanto desde su perspectiva no se requiere personal mínimo y capacidad instalada, a fin de acreditar dicha experiencia. En esos términos, este órgano contralor no logró encontrar relación con lo alegado respecto del factor PYME, pero en todo caso VMA tampoco aportó prueba técnica de que la experiencia requerida como admisibilidad en los términos en los cuales se encuentra actualmente planteada, ponga en riesgo la ejecución del servicio o genere una limitación injustificada a la libre participación, por lo que de igual manera debe ser rechazado debido a falta de fundamentación.

Por lo tanto, conforme a los artículos 87 y 88 de la LGCP, así como 245 inciso c) y 246 del RLGCP, se rechaza de plano el recurso en cuanto a este aspecto, debido a **falta de fundamentación**.

4.2.- Sobre la objeción interpuesta contra la cláusula 3.3 Rangos de tolerancia: omisión de precio de referencia.

Se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en SICOP.

Criterio de la División. La cláusula 3.3 del pliego de condiciones publicado en fecha 29 de mayo de 2026, establece lo siguiente: “**3.3 RANGOS DE TOLERANCIA** / 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 de tolerancia **Rango máximo de tolerancia**

-10% del valor estimado +10% del valor estimado”

(ver en la pantalla Ingreso del pliego de condiciones, 2026LY-000006-0016700105 - 29/05/2026, ver punto 8. Condiciones generales, específicas y de admisibilidad).

Reclama VMA que, aunque el pliego menciona un rango de -10% a +10%, no establece los montos o valores estimados por línea/partida, lo cual desde su punto de vista, genera confusión e impide determinar si el precio es ruinoso o excesivo. Por su parte, al atender la audiencia especial, la Administración rechazó los alegatos de VMA y manifestó que los precios de referencia y la estimación financiera no son ocultos, sino de acceso público y constan formalmente en las líneas de presupuesto de SICOP. Indica que pre estableció los porcentajes (-10% / +10%) en el pliego conforme al RLGCP, y que no es obligatorio transcribir operaciones aritméticas en el texto si el dato base ya es oficial en la plataforma.

Vistos los argumentos de las partes, es criterio de este órgano contralor que sobre lo alegado lleva parcialmente la razón VMA, por los motivos que se seguido se expondrán.

El artículo 44 incisos a) y b) del RLGCP (Decreto Ejecutivo No. 43808, en su versión vigente al momento de la adopción de la decisión inicial el 25 de marzo de 2026), señala que para efectos del análisis de razonabilidad, se establecerán bandas de tolerancia de diferencias de precios, sobre máximos o mínimos dentro de los cuales se considerará como aceptable, el precio ofertado. En ese sentido, este órgano contralor reiteradamente ha señalado que al tenor de los artículos 17, 34 y 41 de la LGCP, así como los artículos 44 inciso b), 100, 102 y 106 del RLGCP, el análisis de razonabilidad de precio debe tomar en consideración los rangos o bandas de tolerancia, incluyendo el precio de referencia respectivo; los cuales deben estar indicados en el pliego de condiciones (véanse las resoluciones R-DCA-SICOP-01408-2023 de las 14:18 horas del 15 de noviembre de 2023, R-DCA-SICOP-01429-2023 de las 12:55 horas del 17 de noviembre de 2023, R-DCP-SICOP-00181-2024 de las 13:48 horas del 06 de febrero de 2024, R-DCP-SICOP-01412-2024 de las 13:58 horas del 12 de setiembre de 2024, R-DCP-SICOP-00426-2025 de las 15:49 horas del 11 de marzo de 2025, R-DCP-SICOP-00876-2025 de las 10:01 horas del 23 de mayo de 2025; y, R-DCP-SICOP-00453-2026 de las 08:50 horas del 19 de marzo de 2026).

En este caso, en la decisión inicial existe un sondeo de mercado fechado febrero de 2026, en cuyos puntos 5. Sondeo de Mercado y 6. Costos del servicio, se encuentra el monto estimado por partida y sus respectivas líneas, así como el monto mensual y monto anual estimados, a los que se les incluye el impuesto de valor agregado (IVA); asimismo, se indica la metodología aritmética aplicada para la obtención de los resultados presentados en el sondeo (ver en pantalla Solicitud de contratación - 0062026510100026 - 25/03/2026, el archivo 6. Sondeo de Mercado 2025000173.pdf (939.23 KB)).

Sobre dicho sondeo de mercado y los resultados obtenidos por RECOPE, no existen fundamentación ni prueba técnica presentada por VMA que demuestre que existe alguna insuficiencia en los mismos o que no se ajustan a las reglas de la ciencia y la técnica, esto en los términos del artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública. Así, se reitera a VMA que el deber de fundamentación en la fase recursiva recae en los recurrentes, por lo que ni la Administración ni esta Contraloría pueden sustituir esa labor, de manera tal que, las presuntas dudas sobre el motivo y la motivación de los actos de la Administración basadas en hipótesis no probadas de la parte objetante, no resultan suficientes a fin de que prospere la impugnación en cuanto a dicho aspecto, por lo que debe ser rechazado de plano.

Pese a lo anterior, en la cláusula 3.3 RANGOS DE TOLERANCIA, este órgano contralor observa que **RECOPE no señaló el precio de referencia**, sea mensual o anual, que se utilizará para efectos comparativos de las ofertas económicas que presenten los eventuales concursantes y la consiguiente aplicación de los rangos de tolerancia -10% / +10%, que fueron determinados en la cláusula de cita. Así las cosas, y visto que la Administración no señaló de forma expresa el precio de referencia en el pliego, deberá declararse parcialmente con lugar el recurso en cuanto a este aspecto, para que RECOPE proceda su incorporación conforme lo mandan los numerales 34 de la LGCP y 44 del RLGCP.

Por lo tanto, de conformidad con los artículos 8 incisos b) y e), 40, y 95 de la LGCP, así como los ordinales 88, 90 y 254 del RLGCP, debido a la claridad que debe revestir el pliego de condiciones al tenor de los principios de valor por el dinero, eficiencia y eficacia; se **declara parcialmente con lugar** la objeción planteada contra la cláusula 3.3 RANGOS DE TOLERANCIA, para que la Administración incorpore el precio de referencia, sea mensual o anual, que aplicará al presente concurso con base en los porcentajes de tolerancia ya establecidos. Queda bajo responsabilidad de la Administración los cambios que se efectúen al pliego de condiciones. De igual forma, se ordena a la Administración licitante dar la debida publicidad a las modificaciones, en los términos que exige la normativa vigente, de modo tal que sea de conocimiento de los potenciales oferentes y cualquier otro interesado.

4.3.- Sobre la objeción interpuesta contra la cláusula 2.10. Cláusula penal y defectuosa ejecución.

Se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en SICOP.

Criterio de la División. La cláusula 2.10 del pliego de posiciones establece lo que sigue: ***“2.10 CLÁUSULA PENAL Y DEFECTUOSA EJECUCIÓN / Cuando hubiere atraso en la entrega del objeto contractual por causas imputables al contratista, se hará acreedor a la aplicación de la cláusula penal, según el porcentaje o cuantía establecido en la Sección II del concurso y/o SDU. La penalización se aplicará por cada día natural de atraso hasta un máximo del veinticinco por ciento (25%). En caso de que se haya pactado la contratación en moneda extranjera, las multas que se apliquen se calcularán en la moneda en que fue presentada la oferta. / Los montos por imputación de la mora se deducirán de la factura correspondiente. Si resultare insuficiente del monto pendiente a facturar, se adoptarán las medidas que resulten necesarias para su reintegro, lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 46 y 47 de la LGCP. / Cuando el objeto esté compuesto por líneas independientes, el monto máximo para el cobro de multas se considerará sobre el valor de cada una y no sobre la totalidad del contrato, siempre que el incumplimiento de una línea no afecte el resto de las obligaciones. / La ejecución de la cláusula penal por demora no exime al contratista de la indemnización a RECOPE por los daños y perjuicios que hayan sido ocasionados a la Administración y que fueran debidamente acreditados. / Los incumplimientos que se presenten en la ejecución contractual serán valorados al amparo de lo establecido en el Título VI, Capítulo I de la LGCP. / Para contratos de servicios continuados, donde la cláusula penal se torna inaplicable ya que no se puede dar una mora en la ejecución contractual, a la luz de las disposiciones contempladas en los artículos 46 y 47 de la LGCP, se podrá establecer multas por defectuosa ejecución contractual, las cuales estarían definidas en la Sección II del concurso.”*** (resaltado es propio) (ver en la pantalla Ingreso del pliego de condiciones, 2026LY-000006-0016700105 - 29/05/2026, ver punto 8. Condiciones generales, específicas y de admisibilidad). Aunado a ello, en el archivo anexo que integra el pliego de condiciones identificado como ***“Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato”***, se dispuso el mecanismo para ponderación de las faltas (grave, moderada y leve), así como las infracciones que originan la sanción (ver en la pantalla Ingreso del pliego de condiciones, 2026LY-000006-0016700105 - 29/05/2026, ver puntos 1. Información general, 8. Condiciones generales, específicas y de admisibilidad, y, F. Documento del Pliego de condiciones; además abrir archivo Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato..pdf (0.24 MB)).

Así, VMA cuestiona la indeterminación de la base de cálculo, ya que estima que no se aclara si la multa se aplica sobre el contrato total, el pago mensual o el servicio afectado, advirtiendo que multar sobre la facturación global sería desproporcionado. Por su parte RECOPE rechaza lo objetado, pero indica que los porcentajes de multa se aplicarán de forma estrictamente proporcional sobre el costo equivalente del puesto y la jornada donde ocurrió la falta, individualizando la sanción y no aplicándola sobre la totalidad del contrato.

Vistos los argumentos de las partes, es criterio de este órgano contralor que el recurso de objeción planteado por VMA contra la cláusula 2.10. Cláusula penal y defectuosa ejecución debe ser declarada parcialmente con lugar, por los motivos que de seguido se expondrán.

Este órgano contralor de una verificación de la redacción de la cláusula 2.10, así como del anexo para imposición de multas, no logra ubicar la indicación expresa que las multas se aplicarán de forma estrictamente proporcional sobre el costo equivalente del puesto y la jornada donde ocurrió la falta, individualizando la sanción y no aplicándola sobre la totalidad del contrato. Justamente, en la cláusula 2.10 se señala que de ser líneas independientes ***“el monto máximo para el cobro de multas se considerará sobre el valor de cada una y no sobre la totalidad del contrato”***; sin embargo, no se logra desprender que la fijación de la sanción una vez comprobada la falta, sea sobre el puesto incumplido y no sobre la totalidad de la línea, según los alcances e interpretación señalados por la Administración al atender la audiencia especial.

Por lo tanto, de conformidad con los artículos 8 incisos b) y e), 40, y 95 de la LGCP, así como los ordinales 88, 90 y 254 del RLGCP, debido a la claridad que debe revestir el pliego de condiciones al tenor de los principios de valor por el dinero, eficiencia y eficacia; se **declara parcialmente con lugar** la objeción planteada contra la cláusula 2.10 CLÁUSULA PENAL Y DEFECTUOSA EJECUCIÓN, para que la Administración corrija y aclare los alcances de las sanciones que aplicará, según el puesto en el que se detecte el incumplimiento, esto en los términos señalados en la audiencia especial. Se declara parcialmente con lugar, debido a que la Administración modificará la cláusula bajo su propia redacción y no en la literalidad de lo reclamado en el recurso por la empresa objetante. Queda bajo responsabilidad de la Administración los cambios que se efectúen al pliego de condiciones. De igual forma, se ordena a la Administración licitante dar la debida publicidad a las modificaciones, en los términos que exige la normativa vigente, de modo tal que sea de conocimiento de los potenciales oferentes y cualquier otro interesado.

4.3.1. Consideración de oficio sobre la individualización de las faltas para la aplicación de las sanciones.

Al atender la audiencia especial, la Administración señaló que: ***“La forma en que se dará el servicio (organizado por puestos de trabajo específicos y jornadas ordinarias controladas por la fiscalización) determina por defecto que la afectación económica se calcule con base en el puesto afectado el día del evento”***.

De esa manera, **de oficio, se ordena a la Administración** que aclare en el pliego de condiciones, la forma en la cual serán individualizadas las faltas, para efectos de la imposición de las multas, esto en tanto sea efectivamente posible de ser individualizado.

4.4.- Sobre la objeción interpuesta contra el anexo de establecimiento de multas: 5% de multas sobre la utilidad por faltas graves.

Se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en SICOP.

Criterio de la División. En el archivo anexo que integra el pliego de condiciones identificado como *“Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato”*, se dispuso el mecanismo para ponderación de las faltas (grave, moderada y leve), así como las infracciones que originan la sanción. De esa forma para las faltas graves se señaló que se impondrá 5% de multa, bajo la siguiente explicación: *“Es importante tomar en consideración una serie de aspectos que permitan ver los efectos y la importancia a la hora de definir los montos de las multas. En la estructura del precio para este tipo de servicios, por lo general son: mano de obra, gastos administrativos, utilidad e imprevistos. Definir una multa máxima que fuera superior a la utilidad, afectará otros componentes del precio que las empresas tienen que socorrer, situación que no es recomendable. Por tal razón se concluye que, **en aquellos casos, donde la falta se considere grave, se tomará como base la utilidad para la aplicación de la multa.** De los datos obtenidos en contrataciones recientes, se ha logrado determinar que **la utilidad promedio que definen las empresas es de un 6%, por lo que, teniendo dicha referencia, esta unidad solicitante considera que, ante una aplicación de una falta grave, la multa máxima será del 5%**”* / Por otro lado, además de las faltas graves, se definen dos tipos de faltas adicionales: las faltas moderadas y las faltas leves. En tales casos se aplicará para la falta moderada un 50% de lo establecido para la grave y para la falta leve un 50% de la moderada, según el siguiente cuadro:

Tipo de Falta Porcentaje	
Grave	5%
Moderada	2,50%
Leve	1,25%

(resaltado es propio) (ver en la pantalla Ingreso del pliego de condiciones, 2026LY-000006-0016700105 - 29/05/2026, ver puntos 1. Información general, 8. Condiciones generales, específicas y de admisibilidad, y, F. Documento del Pliego de condiciones; además abrir archivo Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato..pdf (0.24 MB)).

Reclama VMA que existe un riesgo confiscatorio al establecer multas del 5% por evento basándose en una utilidad promedio del 6% sin aportar estudios técnicos o fuentes verificables. Por su parte RECOPE rechaza lo alegado y señala que el dato del 6% se obtuvo de los datos históricos de contrataciones de limpieza en RECOPE y sirvió únicamente como parámetro interno para fijar la multa máxima de 5% por falta grave, aclarando que los porcentajes descritos se aplican de forma directa sobre el valor económico del servicio afectado y no sobre la utilidad del oferente.

Vistos los argumentos de las partes, es criterio de este órgano contralor que el recurso de objeción planteado por VMA contra la multa por falta grave de 5% sobre la utilidad, debe ser declarada parcialmente con lugar, por los motivos que de seguido se expondrán.

En primer término, en cuanto a la presunta falta de motivación, desproporcionalidad e irrazonabilidad del porcentaje de 5% establecido para la sanción de faltas graves, VMA no fundamenta ni presenta prueba técnica que sustente su dicho, sino que únicamente se basa en el alegato de que la justificación de la Administración resulta insuficiente. Desde esa perspectiva, debe recordar la empresa recurrente que como parte del deber de fundamentación, le corresponde la carga de la prueba y demostrar sus alegatos, cuestión que no realizó VMA en este caso. De manera que no se puede trasladar el deber de fundamentación ni a la Administración ni a esta Contraloría.

Pese a lo anterior, este órgano contralor de una verificación de la redacción del documento *“Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato”*, no logra ubicar la indicación expresa de que los porcentajes descritos se aplicarán de forma directa sobre el valor económico del servicio afectado y no sobre la utilidad del oferente; según los términos en los cuales RECOPE contestó la audiencia especial. Dicho aspecto resulta fundamental, pues de conformidad con la redacción actual, se entiende que precisamente la multa se aplicará sobre la utilidad reportada por el contratista en su cotización.

Por lo tanto, de conformidad con los artículos 8 incisos b) y e), 40, y 95 de la LGCP, así como los ordinales 88, 90 y 254 del RLGCP, debido a la claridad que debe revestir el pliego de condiciones al tenor de los principios de valor por el dinero, eficiencia y eficacia; se **declara parcialmente con lugar** la objeción planteada contra el anexo de establecimiento de multas: 5% de multas sobre la utilidad por faltas graves, para que la Administración corrija y aclare los alcances de la sanción que aplicará, según el puesto en el que se detecte el incumplimiento y no sobre la utilidad, esto en los términos señalados en la audiencia especial. Se declara parcialmente con lugar, debido a que la Administración modificará la cláusula bajo su propia redacción y no en la literalidad de lo reclamado en el recurso por la empresa objetante. Queda bajo responsabilidad de la Administración los cambios que se efectúen al pliego de condiciones. De igual forma, se ordena a la Administración licitante dar la debida publicidad a las modificaciones, en los términos que exige la normativa vigente, de modo tal que sea de conocimiento de los potenciales oferentes y cualquier otro interesado.

4.5.- Sobre la objeción interpuesta contra el anexo de establecimiento de multas: tipología de faltas sancionables.

Se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en SICOP.

Criterio de la División. En el archivo anexo que integra el pliego de condiciones identificado como “Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato”, se dispuso el mecanismo para ponderación de las faltas (grave, moderada y leve), así como un cuadro con la descripción de los hechos u omisiones durante la ejecución del contrato, que originan la sanción (ver en la pantalla Ingreso del pliego de condiciones, 2026LY-000006-0016700105 - 29/05/2026, ver puntos 1. Información general, 8. Condiciones generales, específicas y de admisibilidad, y, F. Documento del Pliego de condiciones; además abrir archivo Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato..pdf (0.24 MB)).

Así, se establecen las siguientes infracciones como faltas sancionables durante la ejecución del objeto contractual: “**CRITERIOS PARA DETERMINAR EL TIPO DE INFRACCIÓN** / Para determinar si una infracción es mayor, mediana o menor, se tomarán en consideración los siguientes elementos: / 1) Nivel de afectación en la continuidad de los servicios. / 2) Grado de impacto sobre la opinión de la Institución. / 3) Consecuencias sociales, ambientales, en la salud de las personas o en la seguridad de las instalaciones. / Cada una de las infracciones se evalúa en estos tres factores con la siguiente escala:

Impacto del incumplimiento	Descripción
Mayor	El incumplimiento podría hacer que se paralice la prestación del servicio. La imagen de la Empresa se ve afectada a nivel interno y externo, ocasionando quejas de las personas. El incumplimiento puede tener consecuencias graves para las personas trabajadoras de RECOPE, impacto negativo en la salud de las personas o en la seguridad de las instalaciones.
Mediano	El incumplimiento podría hacer que no se ejecute el servicio en su totalidad, sino de manera parcial, o afectando los niveles de calidad requeridos. La imagen de la Empresa se ve afectada a nivel interno, y puede haber quejas de las personas. El incumplimiento puede tener consecuencias de consideración para las personas trabajadoras de RECOPE, impacto negativo en el ambiente o en la seguridad de las instalaciones.
Menor	El incumplimiento no afecta la continuidad del servicio esencial de limpieza. Mínimas consecuencias sobre la imagen de la Empresa, no genera quejas sobre el servicio. No ocasiona trastorno alguno a las personas trabajadoras de RECOPE, ni al ambiente, ni a la salud, ni a la seguridad de las instalaciones.

De lo anterior tenemos como factores para la valoración de las multas, la afectación a la continuidad del servicio, a la imagen institucional, y desde el ámbito social las posibles repercusiones al ambiente, la salud, o la seguridad. Una vez que se valora cada uno de los factores precitados, se procede a determinar el tipo de falta de la siguiente manera: / Mayor + Mayor + Mayor = Falta grave / Mayor + Mayor + Mediana = Falta grave Mayor + Mayor + Menor = Falta grave Mayor + Mediana + Mediana = Falta grave Mayor + Mediana + Menor = Falta moderada Mediana + Mediana + Mediana = Falta moderada / Mediana + Mediana + Menor = Falta moderada Menor + Menor + Mayor = Falta moderada / Menor + Menor + Mediana = Falta leve / Menor + Menor + Menor = Falta leve / **Clasificación de las infracciones /**

Infracciones	Frecuencia	Impacto	Social / Ambiente / Salud / Seguridad	Tipo de falta	%
Encontrarse alguno de los misceláneos sin vestir el uniforme completo de la empresa contratista	Menor	Medio	Menor	Leve	1,2 5%
No encontrarse el equipo y materiales necesarios para realizar las labores de limpieza en forma adecuada, en alguno de los puestos de trabajo	Medio	Medio	Medio	Moderada	2,5 0%
No cumplirse con la supervisión respectiva por parte del contratista	Menor	Medio	Medio	Leve	1,2 5%
Realizar sustituciones de personal sin la debida comunicación previa, al Supervisor del contrato por parte de RECOPE	Medio	Medio	Medio	Moderada	2,5 0%
No cumplirse con la programación de labores a realizar diariamente, semanalmente, quincenalmente, mensualmente y especiales	Medio	Medio	Medio	Moderada	2,5 0%
No llevarse a cabo la sustitución de un misceláneo de la empresa contratista, según lo indicado en el pliego de condiciones	Medio	Medio	Menor	Moderada	2,5 0%
No utilizar señalización para los pisos húmedos, según lo indicado en el pliego de condiciones	Menor	Medio	Alto	Moderada	2,5 0%
No realizar alguna sustitución por ausencias de su personal de conformidad con el pliego de condiciones	Medio	Medio	Mayor	Grave	5%
Utilizarse productos que no hayan sido autorizados previamente por el Supervisor del contrato por parte de RECOPE	Menor	Medio	Mayor	Moderada	2,5 0%
Encontrarse a un trabajador laborando una jornada mayor al tiempo máximo establecido por el Código de Trabajo.	Menor	Mayor	Mayor	Grave	5%
Encontrarse a un trabajador del contratista laborando en RECOPE, después de que se haya solicitado su sustitución	Medio	Medio	Mayor	Grave	5%
Detectarse que el contratista no tiene debidamente asegurado a su personal a través de CCSS y/o del INS.	Mayor	Mayor	Mayor	Grave	5%
Abandono injustificado del puesto de trabajo de un misceláneo del contratista.	Mayor	Mayor	Mayor	Grave	5%
Estar un misceláneo en estado de ebriedad o bajo los efectos de alguna droga.	Mayor	Mayor	Mayor	Grave	5%
Hurto o robo (simple o agravado) por parte de un trabajador del contratista, para lo cual se cuente con la evidencia y prueba necesaria para establecer el nexo causal entre la comisión del delito y el potencial autor.	Mayor	Mayor	Mayor	Grave	5%

El cobro de las multas, según sea el caso, no podrá superar el veinticinco por ciento (25%) del precio total del contrato, tal y como lo establece el Artículo 117. Aplicación de multas y cláusulas penales del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública” (ver en la pantalla Ingreso del pliego de condiciones, 2026LY-000006-0016700105 - 29/05/2026, ver puntos 1. Información general, 8. Condiciones generales, específicas y de admisibilidad, y, F. Documento del Pliego de condiciones; además abrir archivo Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato..pdf (0.24 MB)).

Reclama VMA que se sancionan actos como hurto, ebriedad o incumplimientos laborales de los trabajadores, los cuales desde su perspectiva, no deberían ser imputables directamente al contratista. Por su parte, RECOPE rechaza lo alegado y manifiesta que dichas sanciones responden a las infracciones de los trabajadores designados por el contratista, para ejecutar las labores en su nombre; por lo tanto, su conducta es de entera responsabilidad de la empresa adjudicataria.

Vistos los argumentos de las partes estima este órgano contralor que el aspecto objetado adolece de una falta de fundamentación.

De conformidad con los artículos 8 incisos e) y f), 40, 88 y 95 de la LGCP; así como los ordinales 88, 90 y 254 del RLGP, la Administración se encuentra facultada para establecer discrecionalmente en el pliego las especificaciones que estime pertinentes a fin de garantizar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios objeto de licitación. Bajo ese panorama, debe considerar la recurrente que la Administración se encuentra compelida a procurar atender la necesidad de la mejor manera, sin ocasionar daños a la Hacienda Pública y en ese sentido se espera de los oferentes se adhieran a estos requerimientos, en el tanto sean acordes al ordenamiento, no siendo posible ajustar requerimientos al oferente descuidando la atención del fin público.

Ahora bien, el artículo 18 del Código de Trabajo (Ley No. 2) define contrato individual de trabajo como todo aquél en el que una persona se obliga a prestar a otra sus servicios o a ejecutarle una obra, **bajo la dependencia permanente y dirección inmediata o delegada en ésta**, y por una remuneración de cualquier clase o forma. Desde esa perspectiva, para este órgano contralor resulta claro que la supervisión del trabajador es inherente a la relación de empleo privado que existe entre el contratista y el personal ofertado para la prestación del servicio objeto de licitación; lo cual incluye la constatación de la idoneidad de su personal para el desempeño de las labores.

Conforme a lo expuesto, en el recurso de objeción interpuesto por VMA se echa de menos fundamentación y prueba que demuestre que las conductas u omisiones que podrían ser objeto de sanción en la fase de ejecución contractual, según los tipos de faltas detalladas en el documentos “*Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato*”, no tendrían nexo causal con las responsabilidades de supervisión del patrono (contratista).

Así, dado que la empresa objetante no explica ni aporta prueba idónea que acredite que las faltas establecidas en el régimen sancionatorio de la licitación constituya una especificación desproporcionada, irrazonable, contraria a las reglas de la ciencia y la técnica en los términos del artículo 16 de la Ley General de Administración Pública (LGAP, Ley No. 6227), es criterio de esta Contraloría General que de conformidad con los artículos 87, 88 y 95 de la LGCP, así como 245, 246 y 254 del RLGP, existe una **falta de fundamentación** del recurso de objeción y procede, por tanto, el **rechazo de plano** en cuanto este aspecto.

4.6.- Sobre la objeción interpuesta contra el anexo de establecimiento de multas: tipos sancionatorios abiertos y procedimiento de acumulación de infracciones.

Se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en SICOP.

Criterio de la División. En el archivo anexo que integra el pliego de condiciones identificado como “*Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato*”, se dispuso el mecanismo para ponderación de las faltas (grave, moderada y leve), así como un cuadro con la descripción de los hechos u omisiones durante la ejecución del contrato, que originan la sanción. asimismo, se definen como criterios orientadores para determinar la gravedad de la falta: la frecuencia, la imagen, impacto en los aspectos social, ambiente, salud, y seguridad; así como el tipo de falta cometida (ver en la pantalla Ingreso del pliego de condiciones, 2026LY-000006-0016700105 - 29/05/2026, ver puntos 1. Información general, 8. Condiciones generales, específicas y de admisibilidad, y, F. Documento del Pliego de condiciones; además abrir archivo Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato..pdf (0.24 MB)). Así las cosas, en cuanto a las infracciones, adicionalmente la Administración incluyó la siguiente cláusula: “**Clasificación de las infracciones** / [...] / El cobro de las multas, según sea el caso, no podrá superar el veinticinco por ciento (25%) del precio total del contrato, tal y como lo establece el Artículo 117. Aplicación de multas y cláusulas penales del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública. / **Siendo que es materialmente imposible prever todo tipo de incumplimiento, en ejecución contractual, de presentarse alguna actuación que se considere como infracción que no estuviera contemplada en este procedimiento, se aplicará el siguiente método:** / - Cuando se genere una primera infracción, se realizará una llamada de atención verbal al contratista. - En caso de una reiteración de infracción sobre algún aspecto que previamente se hubiese ya incumplido, se procederá dentro de los cinco días hábiles siguientes a la anotación, con una sanción por escrito. - Una tercera reincidencia generará una nueva sanción por escrito, establecidas de manera independiente. / - Si se genera una cuarta infracción en alguno de los aspectos señalados, se procederá dentro de los cinco días hábiles siguientes a la anotación, a generar una sanción por escrito. / - En caso de una quinta infracción, se tendrá por entendido que existen pruebas y documentación suficiente para iniciar el procedimiento de resolución del contrato.” / Para cada una de las infracciones indicadas que motiven la gestión de sanción, se contabilizarán en el período de un año. / **Para la aplicación de las sanciones se conferirá al contratista audiencia previa para que, en un plazo máximo de tres (3) días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente al recibo de la comunicación de la audiencia, formule conclusiones sobre los hechos alegados, aporte la documentación que considere necesaria y los fundamentos jurídicos en que apoye las pretensiones.** / Recibidos los alegatos del contratista, el Órgano Fiscalizador del contrato deberá referirse a cada uno de los argumentos presentados en un plazo no mayor a los cinco (5) días naturales” (resaltado es propio) (ver en la pantalla Ingreso del pliego de condiciones, 2026LY-000006-0016700105 - 29/05/2026, ver puntos 1. Información general, 8. Condiciones generales, específicas y de admisibilidad, y, F. Documento del Pliego de condiciones; además abrir archivo Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato..pdf (0.24 MB)).

Reclama VMA que se viola el principio de tipicidad y el derecho de defensa al utilizar criterios subjetivos o abiertos para calificar las faltas y dejar su aplicación a valoración discrecional. Al atender la audiencia especial, RECOPE rechaza lo alegado y manifiesta que la tipicidad es absoluta, ya que el documento clasifica expresamente las conductas y los porcentajes de multa de manera taxativa. Asegura que no existe violación del derecho de defensa, dado que se previó el debido proceso que otorga una audiencia previa de tres (3) días hábiles al contratista para presentar pruebas y defenderse, obligando a la Administración a resolver motivadamente.

Vistos los argumentos planteados por las partes, estima este órgano contralor que el recurso debe ser declarado **parcialmente con lugar**, por los motivos que de seguido se expondrán.

Los artículos 46 y 47 de la LGCP, así como 116 y 117 del RLGP establecen lo referido a las sanciones económicas y el procedimiento para su establecimiento, de manera tal que la Administración podrá establecer de forma motivada en el pliego de condiciones, multas por ejecución defectuosa de las obligaciones contractuales; pero adicionalmente la normativa de cita en consonancia con los artículos 133 y 136 de la Ley General de Administración Pública, dispone que el acto que imponga sanción, deberá estar debidamente motivado.

En ese sentido, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que si bien el derecho de sancionar estatal, se justifica en la necesidad de tutelar bienes jurídicos de importancia para la colectividad, éste se encuentra sometido a límites; de ahí que deban observarse en el establecimiento de sanciones administrativas los principios del derecho penal del debido proceso, tipicidad y culpabilidad (véanse sobre el tema los votos No. 2009. 011416 de las catorce horas y cuarenta y siete minutos del veintidós de julio del dos mil nueve, No. 2011-009849 de las dieciséis horas y treinta y siete minutos del veintisiete de julio del dos mil once, No. 2013-010819 de las quince horas cero minutos del catorce de agosto de dos mil trece, No. 2014-002206 de las catorce horas treinta minutos del diecinueve de febrero de dos mil catorce; y, 2017-016208 de las nueve horas quince minutos del diez de octubre de dos mil diecisiete).

Como consecuencia de lo antes explicado, la cláusula del pliego que señala que *“Siendo que es materialmente imposible prever todo tipo de incumplimiento, en ejecución contractual, de presentarse alguna actuación que se considere como infracción que no estuviera contemplada en este procedimiento, se aplicará el siguiente método [...]”*, se aparta del principio de tipicidad aplicable al régimen sancionatorio, ya que tal y como lo señala VMA, deja a una interpretación abierta y discrecional futura lo que se considerará como incumplimiento contractual, generando un riesgo de lesión del derecho de defensa del eventual contratista. Al respecto, observa este órgano contralor que la afectación al derecho de defensa y al principio de seguridad jurídica se origina no sólo ante el eventual desarrollo del procedimiento sancionatorio al contratista bajo la premisa de tipos abiertos indeterminados de infracciones, sino también, ante la imposibilidad del contratista de informar a sus colaboradores claramente, de las faltas que podría originar sanción durante sus labores, a fin de evitar su comisión y adoptar medidas internas en relación a su propio personal.

Así las cosas, deberá la Administración eliminar la referencia a multas por *“alguna actuación que se considere como infracción que no estuviera contemplada en este procedimiento”*, dado que no cumple con la tipicidad requerida para el régimen sancionatorio. Concomitante con lo anterior, dado que el procedimiento de multas por acumulación que fue establecido para ese tipo de infracciones indeterminadas, las cuales no resultan procedentes conforme al bloque de legalidad aplicable a la contratación pública; es consecuencia lógica que RECOPE también debe suprimir del pliego de condiciones dicho procedimiento, al eliminarse la base para su existencia.

Por lo tanto, de conformidad con los artículos 8 incisos b) y e), 40, y 95 de la LGCP, así como los ordinales 88, 90 y 254 del RLGP, debido a la claridad que debe revestir el pliego de condiciones al tenor de los principios de valor por el dinero, eficiencia y eficacia; se **declara parcialmente con lugar** la objeción planteada contra el anexo de establecimiento de multas, para que la Administración elimine la referencia a sanciones indeterminadas y su procedimiento para la imposición. Queda bajo responsabilidad de la Administración los cambios que se efectúen al pliego de condiciones. De igual forma, se ordena a la Administración licitante dar la debida publicidad a las modificaciones, en los términos que exige la normativa vigente, de modo tal que sea de conocimiento de los potenciales oferentes y cualquier otro interesado.

3.6.1. Consideración de oficio sobre el procedimiento de imposición de multas.

Este órgano contralor, de una verificación del contenido del archivo *“Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato”*, ha detectado que la Administración incorporó disposiciones respecto al procedimiento para la imposición de las multas taxativas, descritas en el cuadro arriba inserto, así se señala que: ***“Clasificación de las infracciones / [...] / El cobro de las multas, según sea el caso, no podrá superar el veinticinco por ciento (25%) del precio total del contrato, tal y como lo establece el Artículo 117. Aplicación de multas y cláusulas penales del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública”***.

De lo anterior, entiende esta Contraloría General que, para la imposición de las multas de las faltas que se generen con base en las infracciones expresamente establecidas, RECOPE aplicará el procedimiento regulado en el artículo 117 del RLGP; siendo que particularmente establece lo que sigue: ***“Artículo 117. Aplicación de multas y cláusulas penales. Conforme al artículo 47 de la Ley General de Contratación Pública, para ejecutar las multas y cláusula penal la Administración deberá emitir un acto motivado, con indicación de la prueba que lo sustente. En contra de esa decisión, el afectado podrá interponer los recursos de revocatoria y apelación, los cuales deberán presentarse dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación del acto. La resolución de dichos recursos agotan la vía administrativa. / El cobro de las multas podrá hacerse con cargo a las retenciones del precio que se hubieran practicado y los saldos pendientes de pago. En caso de que ninguna de esas dos alternativas resulte viable, se ejecutará la garantía de cumplimiento hasta por el monto respectivo. / Para el cobro de las multas, no será necesario demostrar la existencia del daño o perjuicio. / En caso de incumplimiento total de las obligaciones por parte del contratista, no procede el cobro de multas, posteriores a ese momento, sino la ejecución de la garantía de cumplimiento y la resolución del contrato, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas y civiles que se deriven de dicho incumplimiento. / El cobro por concepto de multas o cláusula penal no podrá superar el veinticinco por ciento (25%) del precio del contrato incluidas sus modificaciones. / La omisión de cobro ocasionará responsabilidad civil y***

administrativa del funcionario omiso, conforme a lo previsto en el artículo 125, inciso k) de la Ley General de Contratación Pública” (resaltado es propio).

No obstante, posterior a la indicación de la aplicación del artículo 117 del RLGCP, la Administración en el pliego de condiciones archivo “Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato”, apunta que: “[...] **Para la aplicación de las sanciones se conferirá al contratista audiencia previa para que, en un plazo máximo de tres (3) días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente al recibo de la comunicación de la audiencia, formule conclusiones sobre los hechos alegados, aporte la documentación que considere necesaria y los fundamentos jurídicos en que apoye las pretensiones. / Recibidos los alegatos del contratista, el Órgano Fiscalizador del contrato deberá referirse a cada uno de los argumentos presentados en un plazo no mayor a los cinco (5) días naturales**” (resaltado es propio) (ver en la pantalla Ingreso del pliego de condiciones, 2026LY-000006-0016700105 - 29/05/2026, ver puntos 1. Información general, 8. Condiciones generales, específicas y de admisibilidad, y, F. Documento del Pliego de condiciones; además abrir archivo Establecimiento de multas ante eventuales incumplimientos en la fase de ejecución del contrato..pdf (0.24 MB)).

Así las cosas, **de oficio, se ordena a la Administración** aclarar en el pliego de condiciones si la audiencia de tres días hábiles que se conferirá eventualmente al contratista, previo a la imposición de la sanción, constituye una garantía de defensa adicional al procedimiento sancionatorio regulado en el artículo 117 del RLGCP. Este órgano contralor no ve inconveniente en que la Administración brinde mayores garantías para la defensa como parte de la discrecionalidad institucional, pero se advierte que no podría sustituirse el procedimiento ni la fase recursiva reglada en el artículo 117 del RLGP.

V.- CONSIDERACIÓN DE OFICIO SOBRE LA 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.

5. Aprobaciones

Encargado	KAREN ZELMIRA QUIROS CASCANTE	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	03/07/2026 14:17	Vigencia certificado	22/07/2024 09:43 - 21/07/2028 09:43
DN Certificado	CN=KAREN ZELMIRA QUIROS CASCANTE (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=KAREN ZELMIRA, SURNAME=QUIROS CASCANTE, SERIALNUMBER=CPF-01-1356-0681		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	03/07/2026 14:20	Vigencia certificado	29/11/2023 09:19 - 28/11/2027 09:19
DN Certificado	CN=EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=EDGAR RICARDO, SURNAME=HERRERA LOAIZA, SERIALNUMBER=CPF-01-0884-0876		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	08/07/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01181-2026	Fecha notificación	03/07/2026 14:24