Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	Ember Segura Molina		
Fecha/hora gestión	02/09/2026 01:39	**Fecha/hora resolución**	02/09/2026 07:35
* **Procesos asociados**	Recursos	**Número documento**	8072026000001618
* **Tipo de resolución**	Resolución de rechazo		
Número de procedimiento	2026LY-000002-0021600001	**Nombre Institución**	MUNICIPALIDAD DE DESAMPARADOS
Descripción del procedimiento	Servicio de recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final de residuos sólidos generados en el c antón de Desamparados.		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000001760	10/08/2026 12:21	JULIEN CHARBONNEAU	EMPRESAS BERTHIER E B I DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano por improcedencia manifiesta	Por falta de fundamentación

Emitir el por tanto de la resolución	☐

3. *Resultando

I.- Que mediante auto No. 8052026000001163 de las nueve horas con diecinueve minutos del once de agosto del año dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara sobre los recursos de objeción interpuestos.

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

I.- Sobre el fondo del recurso interpuesto por EMPRESAS BERTHIER E B I DE COSTA RICA, SOCIEDAD ANÓNIMA

Sobre los requisitos de admisibilidad. Criterio de la División: Indica la objetante que el pliego de condiciones establece:

Capítulo II: Requisitos de Admisibilidad

Permisos:

Todo oferente deberá presentar constancia que se encuentra registrado y vigente en el Ministerio de Salud como Gestor de Residuos, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos No. 8839.
Deberá presentar permiso sanitario de funcionamiento del Ministerio de Salud (PSF) debe de estar vigente en la apertura de las ofertas, así como cualquier etapa del procedimiento y ejecución contractual.
El oferente deberá presentar la resolución de Viabilidad Ambiental emitida por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), así como el permiso, resolución o instrumento ambiental vigente que autorice la operación del relleno sanitario ofrecido, incluyendo el número de resolución correspondiente y demás información que permita verificar su vigencia y alcance.
Los oferentes deberán presentar una copia de la licencia municipal que poseen y se encuentran al día con la patente del servicio ofertado.

Manifiesta la recurrente que, la Administración exige como requisito de admisibilidad que el oferente aporte el permiso sanitario de funcionamiento del Ministerio de Salud y que el mismo debe de estar vigente en la apertura de las ofertas, así como cualquier etapa del procedimiento y ejecución contractual, la resolución de viabilidad ambiental emitida por SETENA y la licencia municipal al día con la patente del servicio ofertado.

La objetante considera que, el Permiso Sanitario de Funcionamiento y la Licencia Municipal, así como la viabilidad ambiental constituyen habilitaciones administrativas vinculadas con la operación efectiva del sitio de disposición final ofrecido, por lo que su verificación corresponde realizarse respecto del adjudicatario, previo a la formalización contractual o, en su caso, antes del inicio de la ejecución del contrato y por ello considera que, dichos requisitos dentro de la estructura del procedimiento de admisibilidad, generan una restricción anticipada e innecesaria a la participación, al excluir ofertas que podrían cumplir válidamente con dichas autorizaciones en el momento procesal correspondiente.

Por su parte **la Administración** indica que, mantiene la exigencia del permiso sanitario de funcionamiento y la licencia municipal o patente como requisitos de admisibilidad, con el fin de garantizar desde la apertura de ofertas que los oferentes poseen la capacidad legal e instalada, tratándose de un servicio público esencial cuyo fallo generaría riesgos inmediatos a la salud pública, lo que mitiga el riesgo de adjudicarle a empresas que, no cuentan con los permisos para operar un relleno sanitario.

Continúa manifestando la Administración que, no acoge la objeción respecto de la exigencia del instrumento o autorización ambiental vigente correspondiente al sitio de disposición final ofrecido, por cuanto este requisito se encuentra directamente relacionado con el objeto de la contratación, esto dado que la Administración requiere verificar desde la etapa de evaluación que, el sitio propuesto para la disposición final de los residuos cuenta con la habilitación ambiental correspondiente, dado que constituye una condición indispensable para la ejecución del servicio y para garantizar la continuidad de la disposición final durante el plazo contractual.

Ahora bien, de lo dicho por las partes, **este órgano contralor** concluye que, respecto del permiso sanitario de funcionamiento y de la patente municipal, lleva razón la recurrente en el tanto, no son requisitos que debe cumplir previamente el oferente, sino que son obligatorios para el adjudicatario en fase de ejecución. Para muestra de lo anterior, ésta contraloría en la resolución **No R-DCP-SICOP-00492-2025** en lo que interesa indicó:

"(...) A partir de lo señalado por las partes, se tiene en primer lugar, que en cuanto a la licencia comercial (patente), es criterio de este órgano contralor que el requerimiento debe ser verificado por la Administración en la fase de ejecución, con lo cual no resulta pertinente que se incluya como parte de los requisitos invariables o de admisibilidad del pliego. Ahora bien, esta particularidad obedece a que la División de Contratación priorizó no limitar la competencia de oferentes solicitando este tipo de requisitos en la fase de admisibilidad de las ofertas, tomando en consideración que, en todo caso, son aspectos de obligatorio cumplimiento para ejercer la actividad respectiva, por lo tanto, lo pertinente es que asegure el cumplimiento del requisito legal antes de la ejecución del contrato (...)".

Por su parte la resolución **No R-DCP-SICOP-02293-2025** en lo que respecta estableció:

"(...) En esa línea, se ha determinado que los requisitos antes descritos, sea la licencia municipal o el permiso sanitario de funcionamiento, no son requisitos sustantivos sino accesorios, por lo que su verificación no corresponde a la etapa de análisis de las ofertas. No obstante, al ser requisitos normativos, deben ser cumplidos cabalmente para la prestación del servicio, por lo que su verificación debe efectuarse antes de que comience la fase de ejecución.

En concordancia con su naturaleza no sustancial (adjetiva), hay aspectos que la Administración no necesita incluir en su análisis previo a la adjudicación, o cuya revisión posterior no impactará negativamente en el objeto o la ejecución del contrato. Lo anterior, sin que esto implique o desnaturalice su carácter obligatorio de conformidad con el ordenamiento jurídico. (...)".

En cuanto a la viabilidad ambiental se refiere, emitida por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), éste órgano contralor considera que, la recurrente no demuestra en concreto y mediante prueba indubitable y fundamentada, el porqué contar con la misma, le estará limitando la participación como oferente, por su parte, la Administración sí ha justificado desde el punto de vista técnico las razones que ameritan la obligatoriedad de que un oferente cuente con la viabilidad ambiental, emitida por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), argumentando que, este requisito se encuentra directamente relacionado con el objeto de la contratación, dado que la Administración requiere verificar desde la etapa de evaluación que, el sitio propuesto para la disposición final de los residuos cuenta con la habilitación ambiental correspondiente y siendo que, la Administración es la mejor conocedora del objeto contractual y de sus necesidades, se acepta el argumento de la Administración, por lo que **se declara parcialmente con lugar** el recurso en cuanto a este apartado.

Finalmente, considera esta Contraloría General de la República que, la Administración debe tener una posición clara al responder los argumentos de los objetantes, debe hacerlo de forma clara y concisa, sin ambivalencias, ello de conformidad con lo establecido al efecto en el artículo 254 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, esto debido a que frases como la indica por la Administración en los siguientes términos: *"No obstante, de considerar la contraloría que dichas acreditaciones deben trasladarse a la fase de ejecución, la administración se somete al criterio que externe la contraloría general."* no son de recibo, toda vez que, la Administración debe tener una posición clara y definida al responder el recurso, como mejor conocedora del objeto contractual, debe responder claramente y su totalidad los argumentos que le sean planteados, teniendo una posición clara y definida, exponiendo sus razones.

2). Sobre la descripción de los servicios. Criterio de la División: Indica la objetante que el pliego establece:

"(...) Capítulo III: Especificaciones de los servicios a contratar

Descripción de los servicios:

(...)

Partida	***Línea***	***Descripción***
1	*1*	*Disposición en estación de transferencia, más transporte al relleno sanitario para disposición y tratamiento final de los residuos sólidos*
2	*1*	*Servicio de recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos de los 13 distritos del cantón de Desamparados*
	2	*Recolección, transporte y disposición final de residuos No tradicionales*

Continúa manifestando la recurrente que, en SICOP se establece:

Partida 1, línea 1: Servicio de Relleno Sanitario para disposición final de residuos ordinarios

Partida 2, línea 2: Servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición de residuos sólidos

(...)".

Indica la objetante que, el pliego de condiciones establece una conformación del objeto contractual integrada por una Partida 1, Línea 1 y una Partida 2, Líneas 1 y 2, no obstante, la distribución incorporada en SICOP no coincide con esa estructura, tanto en la identificación de las líneas como en la descripción de los servicios y los precios consignados y que esto le afecta directamente para la preparación y presentación de la oferta, por cuanto no permite determinar con certeza cuáles son las partidas y líneas que efectivamente integran el procedimiento, así como qué servicio corresponde a cada una, cuál es su respectiva unidad de medida y qué precio unitario deberá incorporarse en el sistema.

Al respecto, **la Administración** aclara que, el procedimiento está conformado por dos partidas, tal como se establece en el Pliego de Condiciones, donde la Partida 1 corresponde al servicio de disposición y tratamiento final de los residuos sólidos, mientras que la Partida 2 comprende el servicio integral de recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final, incluyendo una línea adicional para la atención de residuos no tradicionales.

Indica la Municipalidad de Desamparados que, la diferencia señalada entre el pliego de condiciones y la información registrada en SICOP corresponde únicamente a la forma de desagregar la Partida 2 en dos líneas, debido a que se trata de servicios asociados a diferentes tipos de residuos y que, por sus características y costos, cuentan con precios unitarios diferenciados.

De lo manifestado por las partes, **este órgano contralor** considera que si bien lo planteado por la objetante puede verse como una aclaración, lo cierto es que, como bien lo indica la recurrente, resulta ser algo necesario para que pueda cotizar de la mejor manera posible y así poder presentar una oferta de manera correcta, lo cual trasciende a una "simple" aclaración. En esta línea y de conformidad con lo establecido al efecto en el artículo 88 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, el pliego de condiciones debe ser un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar, así las cosas, lo que se muestre en el SICOP, debe ser totalmente conteste con lo que se establezca en el pliego de condiciones y los documentos de apoyo del mismo, adjuntos, etc. Si bien ésta Contraloría entiende que a nivel del sistema pueden darse precisiones relacionadas con los códigos y demás, lo cierto es que todo debe coincidir para tener un pliego claro y unívoco.

De acuerdo a lo anterior, la Administración debe aclarar lo indicado en su respuesta a la audiencia especial y ello debe quedar incorporado fielmente al pliego de condiciones, de forma que, todos los oferentes tengan claridad al ofertar.

En virtud de los elementos analizados supra por éste órgano contralor, **se declara con lugar** el recurso en cuanto a este apartado, realizando la precisión de que, la Administración debe aclarar los temas indicados anteriormente, e incluir tales precisiones en el pliego de condiciones, para claridad de todos y beneficio de ella misma, como mejor conocedora del objeto contractual.

3) Sobre la descripción de los servicios, proyección referencial de cantidades y monto anual estimado. Criterio de la División: Indica la objetante que el pliego establece:

"(...) Proyección referencial de cantidades y monto anual estimado

Con el propósito de proporcionar a los oferentes una mejor referencia sobre el alcance previsto de la contratación, la Municipalidad presenta la siguiente proyección anual de cantidades y del monto estimado para cada línea del procedimiento.

Las cantidades indicadas corresponden a una estimación referencial, elaborada con base en el comportamiento histórico de los servicios y en las necesidades operativas previstas por la Municipalidad. -En consecuencia, estas cantidades no constituyen un compromiso de consumo, ni generan obligación alguna para la Municipalidad de requerir un volumen mínimo o máximo durante la ejecución contractual.

La ejecución de cada línea dependerá exclusivamente de las necesidades reales que se presenten durante la vigencia del contrato, por lo que las cantidades efectivamente requeridas podrán ser superiores o inferiores a las aquí proyectadas.

(...)

Los precios estimados fueron determinados con base en los resultados del estudio de mercado realizado para el presente procedimiento de contratación, mientras que las toneladas proyectadas corresponden al comportamiento registrado durante el año 2025. (...)"

En cuanto a la finalidad del estudio de mercado y la metodología utilizada por la Administración, considera la recurrente que hay inconsistencias en la conformación de la muestra analizada y resultados del estudio para cada línea, dado que, la Administración afirma que para cada una de las líneas de servicio se identificaron precios ofertados por distintas empresas en siete referencias de mercado, sin embargo, en el desarrollo posterior únicamente se identifican cuatro referencias para la Línea 1, cuatro para la Línea 2 y tres para la Línea 3, sin que se indiquen cuáles serían las restantes referencias, ni las razones por las cuales no fueron incorporadas en los respectivos cálculos.

La recurrente que considera que se dieron:

La exclusión injustificada de la cotización de RABSA en la Línea 3.

Indica la objetante que, el Anexo 1 del propio estudio de mercado contiene una cotización presentada por RABSA para la Línea 3, correspondiente al servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos no tradicionales, por un precio de 120.000,00 por tonelada y por viaje, bajo una condición mínima de ingreso de cinco toneladas por unidad, dicha cotización no fue incorporada en la tabla utilizada para calcular el precio promedio y el rango de razonabilidad de esta línea.

Improcedencia de calificar automáticamente las cotizaciones como precios excesivos e inaceptables.

Manifiesta la objetante que, en las tres líneas, la Administración siguió el mismo procedimiento: utilizó los precios recopilados para construir el promedio y el rango de razonabilidad y posteriormente calificó como excesivo e inaceptable el valor que superó el límite máximo resultante.

Insuficiencia metodológica del estudio de mercado.

Considera la recurrente que el estudio de mercado carece de un análisis metodológico integral, que permita verificar suficiencia y comportamiento de mercado, variabilidad y razonamiento de precios.

Falta de comparabilidad entre las referencias de San Pablo de Heredia y las condiciones de Desamparados.

Indica la recurrente que, en ninguno de los tres casos, el estudio desarrolla un análisis económico individual que permita concluir que esas diferencias correspondan a un precio excesivo; la calificación deriva de que el monto supera el límite obtenido mediante la fórmula. Para las Líneas 2 y 3, se utilizaron como referencia precios provenientes de la contratación promovida por la Municipalidad de San Pablo de Heredia, sin que el estudio explique por qué las condiciones de ejecución del servicio pueden considerarse similares o bien comparables con las de Desamparados.

Condiciones particulares de Desamparados omitidas en el estudio de mercado.

Considera la objetante que, al presentar su cotización para el estudio de mercado, su representada indicó a la Administración que el cantón de Desamparados se encuentra integrado por trece distritos con condiciones territoriales distintas y que algunas presentan mayores distancias y condiciones de acceso más complejas que las zonas centrales.

Confusión entre cotizaciones de mercado y ofertas formales.

Manifiesta la recurrente que, debe diferenciarse entre una cotización suministrada como insumo para la elaboración del estudio de mercado y una oferta presentada dentro del procedimiento. La forma en que se encuentra redactado el estudio evidencia esa confusión, pues las tablas utilizadas para analizar referencias de mercado denominan a las empresas como “Oferentes” y califican determinados valores como “inaceptables”, cuando en algunos casos lo que se estaba analizando eran precisamente cotizaciones solicitadas por la Municipalidad para construir el estudio y no ofertas sometidas a evaluación.

Insuficiencia y falta de representatividad de las referencias utilizadas.

Finalmente indica la objetante que, varias de las referencias utilizadas provienen de contrataciones cuyas condiciones de ejecución no fueron acreditadas como comparables con el objeto requerido por la Municipalidad de Desamparados.

Por su parte **la Administración** considera que, se deben declarar sin lugar los argumentos esbozados por la recurrente en virtud de:

En cuanto a la exclusión técnica de la cotización de RABSA ([info]120.000,00): Se justificó su exclusión de la fórmula de promedio porque imponía una condición restrictiva de cobro mínimo de 5 toneladas por unidad, lo que la hacía logísticamente incomparable frente a una estructura de cobro lineal por tonelada real gestionada.

En cuanto a las condiciones territoriales de los 13 distritos: Ante los reclamos sobre distancias y topografía, la Administración acreditó que el 23 de junio de 2026 aclaró formalmente a EBI que no existiría segmentación distrital y que la oferta debía plantear un valor único promediado por tonelada para la totalidad del cantón, parámetro bajo el cual se estructuró el precio de referencia.

En cuanto a la fórmula y bandas de razonabilidad del precio: La metodología fijó un límite máximo razonable de [info]103.825,00 para la Línea 2; en consecuencia, la oferta presentada por EBI por [info]110.500,00 resultó matemáticamente inaceptable

Ahora bien, de lo dicho por las partes, **este órgano contralor** considera que, la recurrente efectivamente lo que hace es plantear una serie de inconformidades en cuanto a cómo la Administración planteó el estudio de mercado, e incluso se manifiesta en contra de que la Administración no haya tomado en cuenta algunas cotizaciones, lo que de ninguna manera demuestra que exista un vicio en el estudio de mercado, lejos de ello, se observa que la Administración realizó un estudio de mercado explicando su metodología, para lo cual tomó como referencia tanto cotizaciones así como información del SICOP, con lo cual, la parte no ha demostrado porqué se configuraría en el caso de marras alguna ilegalidad y además no ataca frontalmente y en concreto, la metodología y los resultados del porqué las bandas que han sido definidas por la Administración sean desproporcionadas o irreales.

En virtud de los elementos analizados supra por éste órgano contralor, **se rechaza de plano por falta de fundamentación** del recurso en cuanto a este apartado, de igual manera, siendo que también la recurrente no aportó prueba técnica en que pudiese sustentar o fundamentar su decir, o desvirtuar la metodología de la Administración, lo que expresa son básicamente inconformidades.

4) Sobre los requisitos operativos. Criterio de la División: Indica la objetante que el pliego establece:

“(...) ***Capítulo V: Requisitos operativos***

Sitio de tratamiento y disposición final:

> *El oferente deberá indicar cuál es el sitio exacto de tratamiento para los residuos sólidos generados en el cantón de Desamparados. Este sitio puede ser propio, en arriendo o por contrato con un tercero vigente por un período igual o mayor al plazo de la contratación.*
> *En caso de que este sitio no sea propio, el oferente deberá presentar ante la Municipalidad un contrato o documento similar en el cual se garantice que en dicho sitio se podrán depositar y tratar sanitariamente los residuos sólidos recolectados por un período igual o mayor al plazo de la contratación.*
> *El oferente tendrá que presentar como propuesta un Relleno Sanitario mecanizado que cumpla con todas las disposiciones que exige la Ley General de Salud y sus Reformas, las disposiciones de la SETENA, el Reglamento de Rellenos Sanitarios, el Reglamento sobre el Manejo de Residuos Sólidos Ordinarios, la Ley para la Gestión Integral de Residuos No. 8839, así como cualquier otra normativa pertinente, tanto de las vigentes al tiempo de la contratación como de las que posteriormente se impongan a este tipo de actividad.*
> *Todos los residuos deberán ser finalmente dispuestos en fosas sanitarias que cumplan con todos los requisitos establecidos por el Reglamento sobre Rellenos Sanitarios antes citado. Una vez dispuestos y compactados, los residuos serán inmediatamente cubiertos*

con una capa de material inerte de al menos 15 centímetros de espesor, de manera que se asegure que no tendrán contacto alguno con personas o animales.
El relleno sanitario deberá estar debidamente preparado con una base impermeable y disponer de un sistema de drenajes para recolectar todos los lixiviados generados en el relleno, los cuales deberán recibir tratamiento a fin de cumplir con los límites máximos de vertido establecidos por el Reglamento de Vertido y Reúso de Aguas Residuales N° 26042-S-MINAE.
Con el propósito de detectar cualquier contaminante que pueda escapar del relleno y asegurar que no se contaminen los mantos acuíferos del lugar, el relleno sanitario debe contar con al menos dos pozos para la toma de muestras y el monitoreo de la calidad del agua subterránea. Los reportes deberán presentarse de forma semestral, conforme al artículo 46 del Decreto Ejecutivo N.º 33601.
Los gases generados deben ser evacuados de manera controlada mediante el uso de chimeneas, en cuya salida deben ser quemados o recolectados para ser utilizados como fuente energética.
El funcionamiento del relleno sanitario debe asegurar en todo momento que el aire en los alrededores de sus instalaciones y zonas de influencia no contenga concentraciones de contaminantes atmosféricos superiores a los límites máximos establecidos en el Reglamento sobre Inmisión de Contaminantes Atmosféricos8 N° 30221-S.

Manifiesta la recurrente que el Capítulo IV del pliego establece:

Capitulo IV: Residuos sólidos para tratar

(...)

Residuos no tradicionales:

Asimismo, en el capítulo IV "residuos sólidos para tratar" en el apartado "residuos no tradicionales" visible a folio 17 del Pliego de Condiciones, la Administración dispuso lo siguiente:Se consideran residuos no tradicionales aquellos residuos sólidos ordinarios que, debido a sus características particulares, tales como volumen, peso, composición, condiciones de manejo o necesidades especiales de transporte y almacenamiento, no pueden ser gestionados mediante los esquemas regulares de recolección domiciliaria.

Este tipo de residuos requiere esquemas diferenciados de recolección y manejo, conforme a lo establecido en:

Ley para la Gestión Integral de Residuos No. 8839.

Reglamento sobre el Manejo de Residuos Sólidos Ordinarios No. 36093-S.

Reglamento sobre llantas de desecho No. 33475-S.

Considera la recurrente que, el pliego incorpora dentro de las obligaciones técnicas varias referencias normativas que se encuentran derogadas o que no corresponden correctamente con la regulación que pretende citar. (...)".

Indica la objetante que, se hace referencia al Decreto Ejecutivo N.° 38928-S, Reglamento sobre Rellenos Sanitarios, norma que fue expresamente derogada por el artículo 46 del Decreto Ejecutivo N.° 44421-S, Reglamento de parques ambientales para la separación, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos. Respecto del manejo de lixiviados se cita el Decreto Ejecutivo N.° 26042-S-MINAE, que fue expresamente derogado por el artículo 73 del Decreto Ejecutivo N.° 33601, Reglamento de Vertido y Reuso de Aguas Residuales, el Decreto Ejecutivo N.° 30221-S, Reglamento sobre Inmisión de Contaminantes Atmosféricos, que fue derogado expresamente por el artículo 15 del Decreto Ejecutivo N.° 39951-S, Reglamento de Calidad del Aire para Contaminantes Criterio, para el manejo de llantas de desecho, el pliego identifica el reglamento como Decreto N.° 33475-S, cuando el Reglamento sobre Llantas de Desecho corresponde al Decreto Ejecutivo N.° 33745-S.

Por su parte **la Administración** indica que, acoge la objeción y procederá con la subsanación de la normativa que corresponde en el pliego de condiciones, actualizándolo con el fin de que las disposiciones citadas correspondan a la normativa vigente y aplicable al objeto de la contratación, ergo, corregirá las referencias relacionadas con la regulación de rellenos sanitarios, manejo de lixiviados, calidad del aire y manejo de llantas de desecho, incluyendo los números de decretos y denominaciones que correspondan según la normativa vigente.

De lo indicado por las partes, **este órgano contralor** concluye que la Administración se ha allanado y expresamente ha aceptado modificar el pliego de condiciones, bajo el argumento de que ello tiene como finalidad garantizar que los oferentes conozcan de manera clara y precisa las disposiciones técnicas y legales que deberán observar durante la ejecución contractual, evitando referencias derogadas o incorrectas y siendo que la Administración es la mejor conocedora del objeto contractual y de sus necesidades, se acepta el argumento de la Administración, por lo que **se declara con lugar** el recurso en cuanto a este apartado.

Considera ésta Contraloría General de la República importante indicarle a la Administración que de conformidad con lo establecido al efecto en el artículo 88 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, el pliego de condiciones debe constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar, razón por la cual debe tener especial cuidado de que todo lo que se regule en él sea normativa vigente.

5). Sobre el horario. Criterio de la División: Indica la objetante que el pliego establece:

"(...) ***Capítulo V: Requisitos operativos***

Horario

El servicio de recolección de residuos sólidos deberá ejecutarse de lunes a viernes, conforme a la programación establecida para cada distrito, iniciando labores a más tardar a las 6:00 a.m. y concluyendo, como límite máximo, a las 9:00 p.m. El contratista deberá organizar sus rutas y recursos de manera que se garantice el cumplimiento de este horario sin afectar la continuidad, eficiencia y cobertura total del servicio.

Rutas de recolección, croquis y mapeo

El adjudicatario deberá presentar a la Municipalidad, dentro de los cinco (15) días hábiles posteriores a la orden de inicio, un croquis detallado y mapeo georreferenciado de las rutas de recolección correspondientes a todos los distritos incluidos en la contratación.

Dicho mapeo deberá contener como mínimo:

rutas por distrito
puntos de inicio y cierre
horarios estimados

frecuencia semanal
sectores atendidos
puntos críticos o de alta generación
rutas alternas para contingencia

La Municipalidad podrá solicitar ajustes, modificaciones o actualizaciones del mapeo durante la ejecución contractual, conforme a necesidades operativas. (...)"

Considera la recurrente que, el pliego de condiciones de todo procedimiento de contratación pública exige que el oferente conozca en detalle las condiciones de ejecución del servicio, a fin de valorar su capacidad operativa y logística, así como los costos necesarios para formular una oferta ajustada a los requerimientos cartelarios, sin embargo, estima que la información detallada de las rutas se exige al adjudicatario, después de emitida la orden de inicio, pese a que el oferente debería conocerla desde la etapa de preparación de ofertas para determinar el personal requerido, los tiempos de recorrido, el consumo de combustible y los demás costos operativos asociados con la prestación del servicio. En ese sentido el pliego identifica los distritos y establece frecuencias generales, pero estima que se no incorpora las rutas o macrorutas actualmente utilizadas, los kilometrajes aproximados, la cantidad estimada de recorridos, los puntos de inicio y cierre, los sectores con acceso limitado, la topografía, geografía ni los lugares en los que eventualmente se requieran maniobras de transbordo.

Además considera la objetante que, hay una falta de precisión respecto de los horarios, toda vez que el pliego establece una ventana comprendida entre las 6:00 a.m. y las 9:00 p.m., pero no determina cuáles rutas deberán ejecutarse durante el día, cuáles podrían extenderse hasta horas de la noche, ni si la distribución horaria será definida por la Municipalidad o por el contratista, todo lo anterior resulta medular, siendo que el precio representa el ochenta por ciento (80%) del sistema de evaluación.

Por su parte **la Administración** indica que, no acoge el argumento relacionado con la supuesta falta de información para la estructuración de las ofertas, por cuanto indican que el pliego de condiciones establece las condiciones generales y parámetros bajo los cuales deberá prestarse el servicio, incluyendo los distritos a atender, la frecuencia de recolección y la ventana operativa comprendida entre las 6:00 a.m. y las 9:00 p.m., según el cronograma establecido en el pliego de condiciones.

Manifiesta la Administración que, la determinación de las rutas, macrorutas, cantidad y tipo de vehículos, personal requerido, atención de calles de difícil acceso o acceso restringido, así como la metodología operativa para garantizar la cobertura y continuidad del servicio, corresponde al análisis técnico y operativo que debe realizar cada oferente para formular su propuesta, de acuerdo con sus capacidades y sus recursos disponibles.

La Administración acoge la observación relativa al error material existente en el plazo para la presentación del mapeo, por lo que se modificará el texto para que se lea correctamente "quince (15) días hábiles posteriores a la firmeza del acta de adjudicación", ya que por error material se indico "cinco (15) días hábiles".

De lo indicado por las partes, **este órgano contralor** concluye que la Administración se ha allanado parcialmente y expresamente ha aceptado modificar el pliego de condiciones, en cuanto al error material que cometió en cuanto al plazo para la presentación del mapeo, por lo que modificará el texto para que se lea correctamente "quince (15) días hábiles posteriores a la firmeza del acta de adjudicación", en lugar de "cinco (15) días hábiles". Sin perjuicio del allanamiento sobre el tema anterior, la Municipalidad de Desamparados ha justificado desde el punto de vista técnico el porqué las macrorutas deban ser presentadas por los oferentes, ya que ella pretende que éstos propongan y dimensionen la operación con base en su propia capacidad técnica y logística, tal y como la Administración lo ha realizado en anteriores contrataciones visibles en SICOP, con lo cual, son razones que ameritan no aceptar la totalidad de lo requerido por la recurrente y siendo que la Administración es la mejor conocedora del objeto contractual y de sus necesidades, se acepta el argumento de la Administración, además, considera ésta Contraloría General de la República que, tampoco la recurrente ha justificado, fundamentado ni explicado, el porqué, de no contar con la información que ella considera que la Administración no le está aporatando, no podría presentar su oferta de manera adecuada, siendo que el pliego cuenta con la información suficiente para su elaboración, de igual manera, tampoco ha demostrado la objetante que la redacción propuesta por parte de la Administración en el pliego sea insuficiente, desproporcionada o haga imposible de cumplir o limite de alguna manera el objeto contractual, toda vez que se puede observar en el pliego, un cronograma, distritos, frecuencia, horarios, entre otros, por lo que **se declara parcialmente con lugar** el recurso en cuanto a este apartado.

Comentario de oficio: Considera importante ésta Contraloría indicarle a la Administración que, en el pliego de condiciones debe quedar claramente establecido que la Administración debe otorgarle la información necesaria al adjudicatario para prestar el servicio, por lo que deberá ajustarse el pliego de condiciones en consecuencia.

6) Sobre las condiciones administrativas. Criterio de la División: Indica la objetante que el pliego establece:

"(...) Capítulo VI: Condiciones administrativas

Precio:

En lo que respecta al precio, el oferente deberá considerar lo siguiente:

Cotizar en colones, sin embargo, en caso de recibir ofertas en otra moneda, la Municipalidad para efecto de comparar ofertas convertirá a colones costarricenses de acuerdo al tipo de cambio de venta emitido por el Banco Central de Costa Rica vigente al día de recepción de ofertas.
Los precios deberán cotizarse en forma cierta y definitiva, detallando expresamente los tributos que les resulten aplicables. En caso de no indicarse, se presumirá que se encuentran incluidos en el precio ofertado.
El precio debe comprender todos los costos directos e indirectos necesarios para la prestación del servicio.
El oferente podrá subcontratar parcialmente actividades accesorias o complementarias relacionadas con la ejecución contractual, siempre que la subcontratación no exceda el treinta por ciento (30%) del monto total adjudicado.

Toda subcontratación requerirá autorización previa y por escrito de la Municipalidad de Desamparados.
(...)".

La recurrente indica que de conformidad con lo establecido al efecto en el artículo 49 de la Ley General de Contratación Pública, la totalidad de la subcontratación no podrá superar el cincuenta por ciento (50%) del monto total del contrato, en igual sentido, el artículo 133 del Reglamento establece dicho porcentaje como límite máximo aplicable a la subcontratación, con lo cual, si la Administración decide fijar un límite inferior, como ocurre en este caso con el treinta por ciento (30%), dicha restricción debe responder a las características propias del objeto contractual y encontrarse debidamente justificada.

Por su parte la **Administración** indica que acoge la objeción y que se establece que la subcontratación podrá alcanzar hasta un cincuenta por ciento (50%) del monto total del contrato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley General de Contratación Pública, Ley N° 9986, y su normativa aplicable.

De lo indicado por las partes, **este órgano contralor** concluye que la Administración se ha allanado y expresamente ha aceptado modificar el pliego de condiciones, y siendo que la Administración es la mejor conocedora del objeto contractual y de sus necesidades, se acepta el allanamiento de la Administración, por lo que **se declara con lugar** el recurso en cuanto a este apartado, bajo responsabilidad de la Administración y contando con la obligación de modificar el pliego en consecuencia.

7) Sobre el reajuste de precios. Criterio de la División: Indica la objetante que el pliego establece:

"(...) ***Reajuste de precios:***

El reajuste o revisión de precios se aplicará conforme al artículo 43 de la Ley General de Contratación Pública No. 9986, artículos 107, 108 y 109 de su reglamento, así como el Decreto Ejecutivo No. 44937.

Las partes tendrán derecho al reajuste o revisión del precio siempre que se acredite la variación de los respectivos costos, conforme a las reglas existentes.

Para aplicar la fórmula matemática de revisión de precios, el contratista deberá presentar ante el Departamento de Proveeduría la solicitud respectiva.

La estructura porcentual del precio para efecto de revisiones debe incluir los siguientes factores:

Po= Mo + I + GA + U

Mo= *Porcentaje costo mano de obra del precio de cotización.*

I = *Porcentaje de insumos del precio de cotización*

GA= *Porcentaje de gastos administrativos del precio de cotización.*

U = *Porcentaje de utilidad del precio de cotización. (...)"*

Manifiesta la recurrente que, el pliego establece que la revisión de precios se realizará conforme al artículo 43 de la Ley General de Contratación Pública y los artículos 107, 108 y 109 de su Reglamento, así como del Decreto Ejecutivo N.° 44937-H-MICITT-MIDEPLAN, sin embargo, la estructura y fórmula que posteriormente desarrolla el propio pliego no resultan acordes con la normativa señala como aplicable.

En la fórmula **Po = MO + I + GA + U,** se contemplan mano de obra, insumos, gastos administrativos y utilidad, pero se omite el componente de imprevistos que previamente se exige como parte de la estructura del precio.

Continúa indicando la recurrente que, el problema no se limita a que la fórmula omita los imprevistos exigidos en la tabla, sino que la estructura utilizada por el pliego no coincide con la prevista actualmente en el Decreto N.° 44937.

Por su parte **la Administración** indica que, reconoce que la estructura y fórmula de revisión de precios consignada en el Pliego de Condiciones no se encuentra completamente armonizada con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 44937 y su normativa aplicable, particularmente en cuanto a la incorporación y definición de los componentes que integran la estructura del precio, esto por cuanto la fórmula plasmada en el pliego ($Po = MO + I + GA + U$) omitió el componente de Imprevistos (Imp), a pesar de que la estructura porcentual sí lo exigía, por lo cual, se modificará el pliego para alinear la fórmula de revisión de precios con los parámetros del Decreto Ejecutivo No. 44937.

De lo indicado por las partes, **este órgano contralor** concluye que la Administración se ha allanado y expresamente ha aceptado modificar el pliego de condiciones, y siendo que la Administración es la mejor conocedora del objeto contractual y de sus necesidades, se acepta el allanamiento de la Administración, por lo que **se declara con lugar** el recurso en cuanto a este apartado, lo anterior, bajo el entendido de que la Administración ha revisado el punto de forma tal de que la estructura porcentual del precio y la fórmula de revisión se ajusten a todos los parámetros establecidos en la normativa vigente, incluyendo los componentes correspondientes y sus respectivos índices.

Además se asume que la Administración ha decidido allanarse, toda vez que ha reconocido que hay elementos que deben ser ajustados, por lo cual, el presente allanamiento se deja bajo total y absoluta responsabilidad de la Administración y la misma deberá ajustar el pliego y la fórmula a la normativa vigente.

8) Sobre la garantía de cumplimiento. Criterio de la División: Indica la objetante que el pliego establece:

"(...) ***Garantía de cumplimiento***

La garantía de cumplimiento corresponderá al cinco por ciento (5%) del monto adjudicado correspondiente al período contractual vigente. (...)".

Considera la recurrente que, el pliego establece que la garantía de cumplimiento corresponderá al cinco por ciento (5%) del monto adjudicado y que, una vez adjudicado el procedimiento, su monto será determinado tomando el precio unitario ofertado y la cantidad de toneladas gestionadas durante el año 2025, lo cual no resulta acorde con la modalidad escogida por la propia Administración, toda vez que el pliego establece expresamente que la contratación será según demanda, sin obligación de requerir volúmenes mínimos o máximos y reconociendo que las cantidades indicadas son únicamente referenciales.

Indica la objetante que en el caso de marras, se pretende determinar el monto de la garantía una vez conocida la oferta, utilizando como base el precio unitario ofertado y las toneladas gestionadas durante el año 2025, pese a que esas cantidades son únicamente una referencia histórica y no representan el volumen que efectivamente será requerido durante la ejecución, por lo cual, la utilización de las toneladas del año 2025 puede resultar válida como elemento de planificación o para estimar las necesidades de la contratación, pero no modifica la naturaleza de una contratación según demanda ni convierte las cantidades referenciales en un monto cierto de adjudicación.

Considera la recurrente que, la Administración debe establecer desde el pliego una suma específica para la garantía de cumplimiento, debidamente determinada y acorde con los riesgos propios de la contratación, sin trasladar su cálculo a un momento posterior mediante la aplicación de un porcentaje sobre cantidades que no se encuentran garantizadas, asimismo, en este caso también existe una contradicción en la vigencia de la garantía de cumplimiento ya que el SICOP se establece una vigencia de 48 meses y en la decisión inicial se indica 1 año, sin que sea posible determinar cuál de los dos plazos resulta aplicable.

Por su parte **la Administración** indica que, no acoge la objeción, en virtud de que el objetivo de la garantía de cumplimiento es asegurar que se respeten los términos pactados en el pliego de condiciones y al tratarse de una contratación bajo la modalidad de entrega según demanda y de cuantía inestimable, corresponde establecer en el pliego de condiciones un porcentaje del 5 al 10 por ciento para la garantía de cumplimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley General de Contratación Pública y el artículo 110 de su Reglamento, así las cosas, se mantiene que el monto de la garantía se estimará sobre el costo objetivo correspondiente al primer año de ejecución contractual,

calculado con base en el precio promedio estimado por tonelada y la cantidad estimada de toneladas a recolectar durante dicho período, una vez adjudicado el procedimiento, la garantía de cumplimiento deberá constituirse por un monto equivalente al cinco por ciento (5%) del valor anual adjudicado, el cual se obtendrá de multiplicar el precio unitario por tonelada ofertado por la empresa adjudicataria por la cantidad de toneladas correspondiente al año 2025.

De igual manera, indica la Administración que, procederá a corregir el error material con respecto a la vigencia de la garantía, de manera que el plazo establecido en el pliego de condiciones sea consistente con el plazo de ejecución contractual y con la información registrada en SICOP.

De lo manifestado por las partes, **este órgano contralor** considera que lleva razón la recurrente toda vez que, tratándose de contratos de cuantía inestimable, se debe definir una cantidad específica y la misma Administración reconoce que se trata de una licitación de cuantía inestimable según demanda. Para muestra de lo anterior, los artículos 44 de la Ley General de Contratación Pública y 110 de su Reglamento a la letra establecen respectivamente: "(...) *Artículo 44- Garantía de cumplimiento. La garantía será exigible en todos los contratos derivados de la licitación mayor y la licitación menor, y será facultativa para la licitación reducida. Dicha garantía se establecerá entre un cinco por ciento (5%) y un diez por ciento (10%) del monto de la adjudicación, conforme lo defina el pliego de condiciones. En caso de que el pliego no defina la exigencia de rendir garantía ni el porcentaje de esta, se entenderá que deberá rendirse por el cinco por ciento (5%) del monto de la adjudicación. La garantía de cumplimiento se requerirá en el remate y en la subasta inversa electrónica, según lo establecido en los artículos 64 y 65 de la presente ley. Será facultativa la obligación de exigir garantía de cumplimiento para aquellas contrataciones efectuadas con pymes o cooperativas derivadas del procedimiento de licitación menor que no alcancen el diez por ciento (10%) del umbral de este para obras, bienes y servicios, según el umbral de la institución que promueva la licitación.* ***En caso de contratos de cuantía inestimable en el pliego de condiciones, necesariamente deberá establecerse una suma específica que garantice la debida ejecución contractual***. (El resaltado es propio). "***(...) Artículo 110. Garantía de cumplimiento***. *La garantía de cumplimiento respalda la correcta ejecución del contrato, conforme la normativa vigente y será exigible en todos los contratos producto de licitación mayor o licitación menor, la cual se establecerá entre un cinco por ciento (5%) y un diez por ciento (10%) del monto de la adjudicación, conforme lo defina el pliego de condiciones. Conforme a lo previsto en el artículo 44 de la Ley General de Contratación Pública, en las licitaciones reducidas aplicarán los mismos porcentajes, salvo que la Administración facultativamente determine de forma expresa en el pliego de condiciones, no solicitarla. En caso de que el pliego de condiciones no defina la exigencia de rendir garantía ni su porcentaje, se entenderá que deberá rendirse por el cinco por ciento (5%) del monto de la adjudicación.* ***En contratos de cuantía inestimable, en el pliego de condiciones deberá establecerse una suma específica que garantice la debida ejecución contractual.*** *En el caso del remate, la Administración exigirá una garantía de cumplimiento que se establecerá entre un cinco por ciento (5%) y un diez por ciento (10%) del monto adjudicado, lo cual deberá indicarse en la invitación al remate. De previo a la celebración del remate, los participantes se registrarán en el sistema digital unificado y reportarán una cuenta domiciliada para que la Administración aplique el débito en tiempo real, una vez adjudicado el bien, para garantizar el pago de la garantía de cumplimiento, previa aprobación del adjudicatario. Cuando se promueva una subasta inversa electrónica, en la invitación se indicará que el adjudicatario deberá rendir una garantía de cumplimiento que se establecerá entre un cinco por ciento (5%) y un diez por ciento (10%) del monto adjudicado. Si el contrato fuera de cuantía inestimable, en la invitación se indicará una suma específica que garantice la debida ejecución contractual. Cuando la cuantía del contrato resulte muy elevada o el plazo contractual sea muy extenso y ello eleve de forma desproporcionada el monto de la garantía o resulte muy oneroso mantenerla, la Administración, en el pliego de condiciones, podrá solicitar una garantía con una vigencia menor al plazo contractual, bajo la condición de que dos meses antes de su vencimiento el contratista aporte la nueva garantía, a riesgo de ejecución de la anterior, en caso de incumplimiento. En caso de oferta conjunta, cada interesado podrá garantizar solo su parte del negocio. Tratándose de oferta en consorcio se rendirá una garantía que respalde el cumplimiento de manera solidaria. Si el objeto contractual aumenta o disminuye, la Administración deberá prevenir al contratista sobre el ajuste de la respectiva garantía de cumplimiento. Es una obligación del contratista mantener vigente la garantía de cumplimiento mientras no se haya recibido el objeto del contrato o el contrato se encuentre aún en ejecución. Si un día hábil antes del vencimiento de la garantía, el contratista no ha prorrogado su vigencia, la Administración deberá hacerla efectiva en forma preventiva y mantener el dinero en una cuenta bajo su custodia, el cual servirá como medio resarcitorio en caso de incumplimiento. En este caso, el contratista podrá presentar una nueva garantía sustitutiva del dinero.* ***El resaltado es propio).***

En ese sentido la Administración deberá ajustar la garantía de cumplimiento a la normativa vigente, siendo que ella misma ha indicado que se trata de una contratación de cuantía inestimable y por ende, la garantía de cumplimiento debe corresponder a una suma específica, por lo que se declara **con lugar** este punto**.** Además, deberá corregir la Administración el error material con respecto a la vigencia de la garantía, de manera que el plazo establecido en el pliego de condiciones sea consistente con el plazo de ejecución contractual y con la información registrada en SICOP.

9) Sobre las sanciones por el incumplimiento del servicio. Criterio de la División: Indica la objetante que el pliego establece:

"(...) ***Capítulo VII: Sanciones por incumplimiento del servicio***

La Municipalidad de Desamparados, en su condición de Administración contratante, aplicará las sanciones y multas correspondientes al adjudicatario cuando se verifique incumplimiento de las obligaciones contractuales, sin perjuicio de la ejecución de la garantía de cumplimiento, la aplicación del régimen sancionatorio establecido en la Ley General de Contratación Pública No. 9986, la reclamación de daños y perjuicios, así como la eventual resolución unilateral del contrato, cuando corresponda.

Las multas se aplicarán sobre el monto mensual facturado correspondiente a la línea del servicio afectado, salvo que por la gravedad del incumplimiento corresponda aplicar una medida mayor.

(...)

Incumplimiento por no brindar cualquiera de los servicios contratados

Cuando el adjudicatario omita total o parcialmente la prestación de cualquiera de los servicios objeto de esta contratación, ya sea recolección, transporte, transferencia, tratamiento o disposición final, sin causa debidamente justificada y autorizada por la Administración, se impondrá una multa equivalente al 1% del monto mensual facturado de la línea afectada por cada evento comprobado.

En caso de reincidencia en dos o más ocasiones dentro del mismo mes, la Municipalidad podrá iniciar el procedimiento para la resolución contractual por incumplimiento grave.

Recolección incompleta de residuos

Cuando se compruebe que el adjudicatario no realizó la recolección total de los residuos programados en rutas, distritos, campañas o puntos definidos por la Municipalidad, se impondrá una multa equivalente al 1% del monto mensual facturado de la línea correspondiente por cada ruta, distrito o jornada incumplida. (...)"

Considera la recurrente que, la determinación de las sanciones indicadas supra, deben encontrarse debidamente motivadas y guardar una relación razonable y proporcional con la naturaleza, gravedad y alcance del incumplimiento que se pretende sancionar, además indica que, el pliego establece de manera general que la multa será calculada sobre el monto mensual facturado de la línea correspondiente, pero no explica por qué la totalidad de esa facturación constituye una base adecuada para sancionar un incumplimiento que podría encontrarse limitado a una ruta, distrito, campaña, punto de recolección o jornada determinada. Estima que esa falta de motivación resulta particularmente relevante tratándose de una contratación según demanda, en la que el monto facturado puede variar de un mes a otro según las cantidades efectivamente

requeridas por la Administración, así las cosas, bajo la redacción actual, un incumplimiento de igual naturaleza y alcance podría generar sanciones económicas distintas únicamente por la variación del monto facturado durante el mes respectivo, sin que esa diferencia responda necesariamente a una mayor gravedad o afectación del servicio.

Asimismo considera que la expresión "*por cada ruta, distrito o jornada incumplida*" no permite determinar con precisión cuál será la unidad utilizada para cuantificar la multa, dado que no se establece si esos conceptos son alternativos o acumulativos, ni se define qué ocurrirá cuando una misma ruta comprenda varios sectores de un distrito, cuando durante una jornada se incumplan varias rutas o cuando un mismo hecho pueda calificarse simultáneamente como incumplimiento de una ruta, de un distrito y de una jornada.

Además estima la objetante que, el pliego debe definir con claridad la base de cálculo aplicable y establecer una relación objetiva entre el monto de la sanción y el servicio efectivamente afectado, asimismo, debe precisar si la multa se aplicará por ruta, por distrito, por campaña, por punto de recolección o por jornada, delimitando cada supuesto y determinando expresamente si dichas categorías son excluyentes o pueden acumularse.

Por su parte **la Administración** indica que, no acoge la objeción sobre la proporcionalidad de la multa del 1% por recolección incompleta ya que al tratarse de un contrato según demanda, el pago se realiza estrictamente por tonelada pesada y dispuesta.

De lo manifestado por las partes, **este órgano contralor** considera lleva razón la recurrente toda vez que, de conformidad con lo establecido al efecto en el artículo 46 de la Ley General de Contratación Pública, la Administración debe justificar o motivar debidamente el porcentaje del 1% definido por ella en el pliego de condiciones, pero otro lado, la recurrente no lleva razón en sus alegatos, toda vez que, no está de acuerdo en que la sanción sea por línea, ya que, al ser divisible por línea y por la naturaleza del procedimiento "entrega según demanda", ello debe estar asociado con la línea respectiva.

Al respecto, la resolución de este órgano contralor **No R-DCP-SICOP-01914-2024** en lo atinente definió:

"(...) Esta División considera que si el objeto contractual es divisible en líneas o áreas específicas no se justifica que se cobre una sanción económica calculada sobre la totalidad de la factura mensual considerando otras áreas o líneas sobre las cuales no ha existido falta alguna, sino que ésta debe recaer en el área, puesto o lugar específico donde se determinó la falta. Lo anterior es acorde con el numeral 116 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública -en adelante RLGCP-, el que establece textualmente lo siguiente: "(...) Artículo 116. Sanciones económicas y procedimiento de ejecución. Conforme al artículo 46 de la Ley General de Contratación Pública, la Administración podrá establecer en el pliego de condiciones, el pago de multas por defectos en la ejecución del contrato o cláusulas penales, según corresponda, considerando para ello, aspectos tales como, el monto, plazo, riesgo, repercusiones de un eventual incumplimiento para el servicio que se brinde o para el interés público y la posibilidad de incumplimientos parciales o por líneas. En los supuestos en que se establezcan multas o cláusulas penales, la Administración deberá valorar su costo beneficio, la debida y oportuna satisfacción del interés público, así como criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En caso de que el objeto esté compuesto por líneas distintas, el monto máximo de la sanción económica, se considerará sobre el mayor valor de cada línea y no sobre la totalidad del contrato, siempre que el incumplimiento de una línea no afecte el resto de las obligaciones (...)".

Aunado a ello, ha de considerarse además los criterios reiterados de esta Contraloría General en torno al punto, entre otras en la resolución No. R-DCA- 00612-2020 de las 12 horas con 22 minutos del 10 de junio de 2020 en la que se indicó lo siguiente: "(...) Asimismo, en cuanto a que la multa debe ser aplicada únicamente en aquellos puestos o servicios donde se haya incurrido la falta, tal como se ha indicado previamente, en la resolución R-DCA-0036-2019 en lo que interesa se señaló: "(...) En otras palabras, si en la ejecución contractual se brindan diferentes servicios y éstos son individualizables en cuanto a las implicaciones que cada uno de éstos puede generar, no es proporcionado ni razonable que se cobre la multa tomando como base el monto total facturado del mes sin diferenciar el monto correspondiente al servicio en el cual el contratista incurrió en la falta o el incumplimiento del contrato. Es así como, la multa debe ser aplicada respecto al puesto o al servicio en el cual el contratista haya incumplido con sus obligaciones y no tomando como base el monto total facturado mensualmente, siendo que ahí se incluyen servicios en los cuales no se han generado incumplimientos contractuales. Por lo cual, la penalización debe ser aplicada restrictivamente sobre el servicio que se han generado complicaciones o incumplimientos, sin incluir a los otros servicios en los cuales el contratista no ha incurrido en incumplimiento contractual. (...)". Lo anterior, replicado en los precedentes aportados por la parte -que salvo para las resoluciones R-DCA00148-2021, R-DCA-00911-2021, las cuales resultan con un objeto contractual diferente-, donde ante el mismo servicio (limpieza), se indicó que se debía aplicar la multa en la línea específica. (...)".

Tal y como puede apreciarse de la resolución anterior, si el objeto contractual es divisible en líneas o áreas específicas, no se justifica que se cobre una sanción económica calculada sobre la totalidad de la factura mensual considerando otras áreas o líneas sobre las cuales no ha existido falta alguna, sino que ésta debe recaer en el área, puesto o lugar específico donde se determinó la falta.

No obstante, la recurrente no lleva la razón al indicar que no está de acuerdo en cuanto a que ello sea por línea, sin embargo al ser la presente licitación divisible por líneas, el costo del cobro debe ser por líneas de forma separada, con lo cual ello no debe ajustarse. Finalmente, con respecto a lo indicado por la recurrente que los montos puedan ser variables, ello está ligado a la modalidad del concurso, que en el presente caso es entrega según demanda y cuantía inestimable, ante lo cual no lleva la razón en este apartado, dado que es la propia naturaleza del concurso.

En virtud de los elementos analizados supra por éste órgano contralor, **declara parcialmente con lugar** el recurso en cuanto a este apartado, para que la Administración proceda a incluir la justificación correspondiente del porcentaje definido como multa, el cual debe estar debidamente respaldado mediante el estudio correspondiente y debe forzosamente constar la metodología que ella definió o utilizó para llegar a ese porcentaje, sin embargo, la recurrente no lleva la razón en cuanto a sus alegatos, toda vez que, al ser la presente licitación divisible por líneas, por la naturaleza del procedimiento "entrega según demanda", ello debe estar asociado con la línea respectiva a efectos de aplicar la sanción correspondiente y no sobre la totalidad del contrato.

10) Sobre la alteración del sistema de pesaje o báscula. Criterio de la División: Indica la objetante que el pliego establece:

"(...) Alteración del sistema de pesaje o báscula

Cualquier alteración, manipulación, modificación indebida, falsificación o intento de alterar el sistema de pesaje, registros de báscula, comprobantes de romana o cualquier documento relacionado con el peso de los residuos, será considerado incumplimiento gravísimo.

En estos casos se aplicará una multa equivalente al 5% del monto mensual facturado, sin perjuicio de:

Ejecución inmediata de la garantía de cumplimiento
Apertura del procedimiento administrativo sancionatorio
Resolución unilateral del contrato
Denuncia ante las autoridades competentes
Eventual inhabilitación conforme a la Ley No. 9986 (...)".

Considera la recurrente que no es de recibo, que el pliego de condiciones disponga la ejecución inmediata de la garantía de cumplimiento, por cuanto dicha consecuencia no puede operar automáticamente ante la sola detección o imputación de la conducta, el artículo 45 de la Ley

General de Contratación Pública establece un procedimiento específico previo a la ejecución de la garantía donde la Administración debe conferir audiencia al contratista por cinco días hábiles, aportar la prueba que sustenta el reclamo, permitir la presentación de prueba de descargo y resolver mediante acto motivado y contra dicha decisión proceden además los recursos previstos por la propia norma.

Indica la objetante que, la expresión "*ejecución inmediata*" resulta incompatible con el procedimiento establecido legalmente, al dar a entender que la garantía podrá hacerse efectiva como consecuencia automática del hecho, antes de determinar la responsabilidad del contratista mediante el procedimiento correspondiente, además debe distinguirse entre la aplicación de la multa prevista para esta conducta y la ejecución de la garantía de cumplimiento, dado que se trata de consecuencias distintas y cada una debe aplicarse conforme a los presupuestos y procedimientos establecidos por el ordenamiento.

Por su parte **la Administración** indica que, la alteración o manipulación de las básculas representa un fraude directo a la Hacienda Pública municipal y una falta gravísima al principio de buena fe contractual, ergo, sancionar esta conducta con un 5% es plenamente proporcional a la gravedad del riesgo económico, encontrándose dentro del límite legal máximo del 25% establecido en el artículo 46 de la Ley General de Contratación Pública, de igual manera, la multa del 1% por dejar rutas o distritos sin recolección es necesaria y razonable, ya que la interrupción del servicio genera un riesgo sanitario inmediato y focos de contaminación en las comunidades.

Además la Administración adiciona y aclara la expresión "ejecución inmediata de la garantía de cumplimiento", de manera que se establezca que cualquier ejecución de la garantía se realizará conforme al procedimiento previsto en el artículo 45 de la Ley General de Contratación Pública, garantizando previamente el derecho de audiencia y defensa del contratista y la emisión del acto motivado correspondiente, (debido proceso).

De lo manifestado por las partes, **este órgano contralor** considera que lleva razón la recurrente toda vez que, no se pueden dar sanciones inmediatas, para ello se requiere de un procedimiento ad hoc, lo cual es reconocido por la propia Administración. En consecuencia no se trata solamente de adicionar por parte de la Administración, sino que el pliego debe modificarse para que sea consecuente con la normativa vigente con lo cual se deberá incluir expresamente que la sanción no es de aplicación inmediata. En virtud de los elementos analizados supra por éste órgano contralor, **declara con lugar** el recurso en cuanto a este apartado.

11) Sobre las multas por inconsistencias e incumplimientos del cartel. Criterio de la División: Indica la objetante que el pliego establece:

"(...) ***Multa general por inconsistencias e incumplimientos del cartel***

Cualquier inconsistencia, incumplimiento técnico, operativo, administrativo o documental respecto de las condiciones establecidas en el presente cartel que no se encuentre expresamente tipificado en los apartados anteriores, será sancionado con una multa equivalente al 1% del monto mensual facturado del servicio afectado por cada incumplimiento comprobado.

La reincidencia en estas faltas en tres o más ocasiones durante un mismo trimestre facultará a la Municipalidad para valorar la imposición de sanciones mayores, incluyendo la resolución contractual.

La aplicación de multas no exime al contratista de la obligación de corregir inmediatamente el incumplimiento detectado, ni limita la potestad de la Administración para aplicar otras medidas contractuales, legales o administrativas previstas en la Ley General de Contratación Pública No. 9986. (...)".

Considera que recurrente que, el artículo 116 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública exige que los incumplimientos que originen el cobro de multas se encuentren detallados y motivados en el pliego, considerando aspectos como el riesgo, las repercusiones del incumplimiento, el interés público y criterios de razonabilidad y proporcionalidad, lo anterior por cuanto la cláusula en cuestión, pretende aplicar un mismo porcentaje a cualquier incumplimiento técnico, operativo, administrativo o documental que no haya sido previamente tipificado, sin individualizar la conducta ni valorar su naturaleza, gravedad, riesgo o repercusiones sobre el servicio.

Además considera que la cláusula objetada no identifica una conducta concreta, sino que extiende la aplicación de una multa del uno por ciento (1%) a cualquier incumplimiento técnico, operativo, administrativo o documental que no se encuentre regulado en las demás sanciones, con lo cual, obligaciones de distinta naturaleza y gravedad quedan sujetas al mismo porcentaje, sin diferenciar su impacto sobre el servicio, las consecuencias del incumplimiento o la afectación que eventualmente pudiera ocasionarse a la Administración.

Indica la recurrente que, tampoco se determina qué debe entenderse por "sanciones mayores" en caso de reincidencia, la expresión utilizada deja abierta la posibilidad de aplicar otras sanciones sin identificar cuáles serían ni bajo qué condiciones procederían.

Por su parte **la Administración** indica que no acoge la objeción y aclara y adiciona, que lo que se indica, en el apartado de "Multa general por inconsistencias e incumplimientos del cartel", se entiende por inconsistencia e incumplimiento del cartel, lo que corresponde a lo indicado en el Capítulo V: Requisitos Operativos establecidos en el pliego de condiciones, los que serán susceptibles de esta sanción del 1%.

De lo indicado por las partes, **este órgano contralor** considera que:

> De conformidad con lo establecido al efecto en el artículo 116 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, se exige que los incumplimientos que originen el cobro de multas se deben describir, detallar, justificar y motivar forzosamente y ello debe quedar plasmado en el pliego de condiciones, para lo cual se valorarán elementos tales como el riesgo, las repercusiones del incumplimiento, el interés público y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y por ende no resulta de recibo, aplicar un mismo porcentaje a cualquier incumplimiento técnico, operativo, administrativo o documental que no haya sido previamente tipificado o definido en la norma, por seguridad y certeza jurídica que rodea el hecho punible.

2. Respecto de la cláusula objetada por parte de la recurrente, lleva razón en el tanto la misma no identifica una conducta concreta, sino que extiende la aplicación de una multa casi genérica del uno por ciento (1%) a cualquier incumplimiento técnico, operativo, administrativo o documental que no se encuentre regulado en las demás sanciones, lo cual provoca que, obligaciones de distinta naturaleza y gravedad quedan sujetas al mismo porcentaje, sin diferenciar su impacto sobre el servicio u objeto contractual, o las consecuencias del incumplimiento o la afectación que eventualmente pudiese generarse a la Administración, en este sentido considera éste órgano contralor que, la Administración en la definición de la presente cláusula en discusión no refleja claridad claridad sobre las conductas que se consideran punibles, razón por la cual, la Administración deberá definir con claridad tales conductas a efectos de que el hecho punible quede claramente definido en el pliego.

3. En cuanto al hecho de que, la Administración no definió concreta o puntualmente en el pliego de condiciones qué se debe entender por "sanciones mayores" en caso de reincidencia, considera ésta contraloría que, no puede quedar tan ambiguo o etéreo la definición de por cuanto permitiría la posibilidad de aplicar otras sanciones sin identificar cuáles serían ni bajo qué condiciones procederían lo cual violentaría el principio de legalidad y de tipicidad, razón por lo cual, la Administración deberá definirlo de manera concreta y ajustar el pliego de condiciones en estos términos.

En este sentido, por principio de legalidad, las multas deben ser precisas y claramente determinadas, toda vez que las conductas que se vayan a sancionar deben quedar claramente determinadas desde el pliego, para crear además seguridad y certeza jurídica para los oferentes, en

adición a lo antes indicado, el régimen sancionatorio debe permitir al contratista conocer desde el pliego cuáles conductas generan una multa y cuál es la consecuencia asociada a cada una de ellas, sin que su determinación quede sujeta a una valoración posterior de la Administración.

De conformidad con lo anterior, las sanciones no pueden ser algo genérico y por ende la Administración debe asociar cada conducta punible con una explicación y justificación del porqué y cómo opera, por lo cual ésta debe reformular el régimen sancionatorio, de manera tal que, haya claridad absoluta de cuáles son las conductas que son sancionables, cuáles son las multas que se van a tener y a aplicar y cuál es la justificación para esas multas, todo ello claro está apegado a una metodología, para muestra de lo anterior, la resolución **No R-DCP-SICOP-00892-2025**, estableció en lo que interesa que:

"(...) 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, como en este caso que se encuentran incorporados en el el documento DGAC-TI-OF-26-2025 Clausulas Multas (...)"

Con lo cual, queda claro que, para la aplicación de una sanción debe existir una justificación técnica y un quantum en cuanto a la determinación de los supuestos de la misma, para lo cual, la Administración tiene la obligación de incorporar en el expediente los estudios técnicos que motiven la determinación de cada uno de los supuestos de multa y el "quantum" asignado a cada uno, para que los potenciales oferentes conozcan las valoraciones efectuadas previamente. Así las cosas **se declara con lugar** el recurso en cuanto al presente apartado, para que la Administración, defina y, delimite el espectro sancionatorio y modifique el pliego de condiciones de forma tal que, el mismo se conteste con el ordenamiento jurídica mencionado supra y los principios del Derecho también invocados, ya que la materia sancionatoria o punitiva debe ser muy clara y unívoca, así como precisa y no puede aplicar de manera automática.

12) Sobre la evaluación. Criterio de la División: Indica la objetante que el pliego establece:

"(...) Capítulo VIII: Evaluación

Las ofertas se evaluarán según los parámetros descritos en la siguiente tabla:

Factor	***Descripción de los factores de evaluación***	***Puntaje***
A	*Precio según unidad*	*80%*
B	*Experiencia de la empresa*	*10%*
C	*Pymes*	*5%*
D	*Bandera Azul Ecológica (BAE)*	*5%*

Considera la recurrente que, la Administración incorporó únicamente los factores PYME y Bandera Azul Ecológica, sin que del pliego ni de la documentación incorporada al expediente se desprenda la justificación técnica y jurídica que sustenta la selección de esos criterios ni la exclusión de otros criterios ambientales directamente relacionados con el objeto contractual, además es criterio de la objetante que, la Administración debió incorporar al sistema de evaluación criterios ambientales directamente relacionados con el resultado de la gestión de los residuos.

Por su parte la **Administración** indica que, mantiene el sistema de evaluación establecido en el pliego de condiciones, por considerar que los factores seleccionados son pertinentes, aplicables y proporcionales al objeto contractual y permiten valorar integralmente las ofertas conforme a las necesidades y objetivos de la contratación, además considera que no existe obligación de incorporar específicamente criterios de valorización, coprocesamiento, aprovechamiento energético o reducción de residuos destinados a disposición final, ni de reproducir los factores utilizados en procedimientos de contratación anteriores, toda vez que la determinación de los factores de evaluación corresponden a las condiciones particulares del procedimiento, al objeto contractual y a las necesidades que la Administración pretende satisfacer.

Manifiesta la Administración que determinó como criterios estratégicos la condición PYME (5%) y el Programa Bandera Azul Ecológica (5%), por considerarlos mecanismos objetivos y verificables para promover objetivos económicos y ambientales dentro de la contratación y considera viable mantener la experiencia de la empresa (10%) como factor directamente relacionado con la capacidad para prestar adecuadamente el servicio y el precio (80%) como principal componente de valoración, en atención a la naturaleza y características del servicio requerido.

De lo indicado por las partes, **este órgano contralor** concluye que, para criterios estratégicos tales como PYMES y Programa Bandera Azul Ecológica, la Administración debe fundamentar el porqué de la elección de los criterios estratégicos y el porqué los contempló e incluyó en el pliego de condiciones. Para muestra de lo anterior, la resolución de éste órgano contralor **R-DCP-SICOP-02024-2025** en lo que interesa estableció:

Al respecto, es menester señalar que, si bien el artículo 23 de la LGCP establece un mandato general para fomentar la participación de las PYMES en la contratación pública, y el artículo 73 del RLGCP contempla la asignación de puntaje como una de las estrategias válidas para ello, la aplicación de estos criterios de contratación pública estratégica no es irrestricta. El propio ordenamiento exige que su incorporación se realice de manera justificada y ponderada. En efecto, el artículo 21 de la LGCP dispone que la inclusión de criterios sociales, económicos (como el fomento a PYMES), ambientales y de innovación debe hacerse "atendiendo a las particularidades del objeto contractual y el mercado". En desarrollo de lo anterior, el artículo 56 del RLGCP es categórico al requerir que, para la aplicación de criterios de contratación estratégica, la Administración debe apoyar el requerimiento en un proceso de investigación de mercado, con el fin de "no limitar injustificadamente la participación y afectar la libre concurrencia". Dicho artículo exige que estos análisis consten en el expediente de la contratación al momento de la decisión inicial y advierte que su omisión "implicará su desaplicación para el respectivo procedimiento". Asimismo, los artículos 57 y 58 del RLGCP reiteran que estos criterios deben asociarse al objeto contractual (salvo excepciones definidas en el Plan Nacional de Compra Pública, que aún no aplica) y deben incorporarse de forma "objetiva, verificable y atinente", mediante un criterio "debidamente fundamentado". El artículo 96 del RLGCP, por su parte, establece un límite máximo del 25% del puntaje total para el conjunto de criterios estratégicos, límite que el 10% asignado en este caso respeta. La recurrente, al citar la resolución R-DCP-SICOP-00175-2025, invoca correctamente la jurisprudencia de este órgano contralor que ha sido consistente en exigir que la inclusión de criterios de naturaleza económica o social, como el puntaje PYME, debe estar respaldada por estudios previos que justifiquen su pertinencia e inclusión en el pliego, los cuales deben constar en el expediente. Dicha resolución, aportada y citada por la objetante, ordenó a la Administración incluir los estudios que respaldaran el criterio PYME o, en su defecto, eliminarlo. En el presente caso, la recurrente argumenta plausiblemente que la complejidad del servicio podría exceder la capacidad habitual de una PYME y señala la ausencia de los estudios que justifiquen la viabilidad y conveniencia de incluir este criterio estratégico específico para esta contratación. La Administración, en su respuesta, se limita a invocar la obligación legal general (artículo 23 LGCP), pero omite referirse a la existencia o contenido del estudio de mercado específico requerido por el artículo 56 del RLGCP para justificar la inclusión de este criterio estratégico en este procedimiento particular. No demuestra haber realizado el análisis previo necesario para asegurar que la inclusión del puntaje PYME no limitaría injustificadamente la participación ni afectaría la libre concurrencia, dada la naturaleza del servicio. Si bien la carga de la prueba para demostrar la irrazonabilidad de un requisito recae en principio sobre quien objeta (ver considerando primero), la normativa impone a la Administración una obligación previa de fundamentar la inclusión de criterios estratégicos mediante estudios que deben constar en el expediente (artículo 56 RLGCP). La ausencia de referencia a dicho estudio por parte de la Administración en su respuesta, sumado al alegato

específico de la recurrente sobre este punto y la cita de jurisprudencia aplicable, configura un vicio en la motivación del pliego que debe ser subsanado.

Por otra parte, el decir de la recurrente de que se deben tomar en consideración concursos anteriores, resulta ayuno de fundamentación, en tanto la Administración no está de ninguna manera obligada a realizar todos los concursos en los mismos términos o condiciones, toda vez que la determinación de los factores de evaluación, corresponden a las condiciones particulares del procedimiento, al objeto contractual y a las necesidades que la Administración pretende satisfacer, por lo que **se declara parcialmente con lugar** el recurso en cuanto a este apartado, para que la Administración proceda a ampliar y justificar de manera ponderada, las razones por las cuales incorporó como parte del pliego de condiciones los criterios estratégicos tales como PYMES y Programa Bandera Azul Ecológica, según la normativa vigente, situación de además deberá quedar respaldo en el expediente administrativo, atendiendo a las particularidades del objeto contractual y de mercado.

5. Aprobaciones

Encargado	EMBER GERARDO SEGURA MOLINA	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	02/09/2026 02:11	**Vigencia certificado**	12/08/2025 11:06 - 11/08/2029 11:06
DN Certificado	CN=EMBER GERARDO SEGURA MOLINA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=EMBER GERARDO, SURNAME=SEGURA MOLINA, SERIALNUMBER=CPF-01-0972-0049		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	02/09/2026 07:34	**Vigencia certificado**	16/02/2026 13:52 - 15/02/2030 13:52
DN Certificado	CN=MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=MARCO ANTONIO, SURNAME=LOAICIGA VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-03-0425-0430		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	07/09/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01558-2026	**Fecha notificación**	02/09/2026 07:35