Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	ZUSETTE ABARCA MUSSIO		
Fecha/hora gestión	04/09/2026 06:36	**Fecha/hora resolución**	04/09/2026 15:14
* **Procesos asociados**	Recursos	**Número documento**	8072026000001644
* **Tipo de resolución**	Resolución de Fondo		
Número de procedimiento	2025LY-000012-0001102205	**Nombre Institución**	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	SERVICIOS PROFESIONALES DE LIMPIEZA Y ASEO		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado	Resultado del acto final
8122026000000895 Línea 1	22/06/2026 15:31	RAFAEL VARGAS CARVAJAL	VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	Por el fondo	Se anula Acto Final
8122026000000889 Línea 1	22/06/2026 09:09	JOSE MANUEL GONZALEZ ARIAS	CORPORACION GONZALEZ Y ASOCIADOS INTERNACIONAL SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	Por el fondo	Se anula Acto Final

Emitir el por tanto de la resolución	☐

3. *Resultando

I. Que mediante auto No. 8052026000000955 de las ocho horas con treinta y tres minutos del tres de julio de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia inicial a la Administración y a la empresa adjudicataria; la cual fue atendida por las partes, mediante escritos incorporados al expediente de apelación.

II. Que mediante auto No. 8052026000001035 de las trece horas con cincuenta y seis minutos del dieciséis de julio de dos mil veintiséis, esta División le otorgó audiencia especial a la Administración; la cual fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de apelación.

III. Que mediante auto No. 8052026000001036 de las trece horas con cincuenta y siete minutos del dieciséis de julio de dos mil veintiséis, esta División le otorgó audiencia especial a la empresa apelante VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A.; la cual fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de apelación.

IV. Que mediante auto No. 8052026000001037 de las trece horas con cincuenta y siete minutos del dieciséis de julio de dos mil veintiséis, esta División le otorgó audiencia especial a la adjudicataria; la cual fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de apelación.

V. Que mediante auto No. 8052026000001259 de las quince horas con treinta y ocho minutos del veinticinco de agosto de dos mil veintiséis, esta División prorrogó el plazo para resolver el recurso de apelación interpuesto, por el plazo de diez días hábiles.

VI. Que con fundamento en lo dispuesto en el artículo artículo 97 de la Ley General de Contratación Pública, la audiencia final de conclusiones es de carácter facultativo, siendo que en el presente caso se consideró innecesario su otorgamiento, en vista de contarse con los elementos suficientes para la resolución del presente recurso.

VII. 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 8122026000000895 - VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA

I. SOBRE LOS HECHOS PROBADOS. Los hechos que se han tenido por demostrados para efectos de la resolución, se han incorporado a la parte considerativa de la resolución con su respectiva referencia de prueba.

II. SOBRE EL CONCURSO. La Caja Costarricense del Seguro Social (en adelante CCSS o Administración) promovió la Licitación Mayor No. 2025LY-000012-0001102205 para la contratación de los servicios profesionales de limpieza y aseo para el Hospital San Rafael de Alajuela; la cual adjudicó a la empresa Compañía de Servicios Múltiples Masiza S.A.

III. SOBRE LA LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR EL ACTO FINAL. La Contraloría General ha entendido la legitimación como una "*(...) aptitud especial para ser parte de un proceso determinado (específico), la cual se determina a partir de la posición del sujeto con respecto a la pretensión, en el caso específico (…)*" oficio No. 02389 (DCA-0649) del 16 de febrero de 2018. De esta forma, se ha indicado que la legitimación puede verse como un requisito, o una condición que debe cumplir quien recurre, más no conlleva a aceptar lo que reclama; específicamente sobre este punto en el oficio precitado se indicó lo siguiente:

"*(...) el reconocimiento de la legitimación en modo alguno implica el reconocimiento del derecho de fondo, lo cual repercute en la forma en cómo se debe entender la norma propuesta. Lo anterior, por cuanto debe considerarse que existen dos "tipos"de legitimación, la legitimación meramente aducida y la debidamente comprobada, las cuales se analizan en distintos momentos del proceso tramitado con ocasión de la interposición de un recurso de apelación. Bien, podría tener un recurrente legitimación durante una etapa primigenia de análisis de admisibilidad para determinar si darle curso al recurso –meramente aducida-, pero que una vez en fondo, se determina que carece de ella –debidamente comprobada-, y que por ello, pese a haber ejercido válidamente un derecho, se le castigue por no acreditar su legitimación por ejemplo*.".

Como puede observarse de la transcripción anterior, todo recurrente se encuentra obligado a demostrar su legitimación en dos momentos: 1) al interponer su escrito de impugnación del acto final, y 2) ante una variación posterior y con motivo del trámite de impugnación, es decir, cuando se discuta la legitimación del recurrente con motivo de argumentos establecidos en la audiencia inicial.

Así las cosas, es factible concluir que esa aptitud especial para discutir el acto final (entiéndase legitimación), no la posee cualquier persona ni cualquier oferente, sino que corresponde a una facultad determinada para un número reducido de partes; de ahí que como consecuencia, debe ser acreditada por el recurrente durante el trámite de impugnación del acto final.

En este sentido, y tratándose del recurso de apelación, los artículos 97 de la Ley General de Contratación Pública (en adelante LGCP), 261 y 262 de su Reglamento (RLGCP), señalan que tienen legitimación para impugnar el acto final las siguientes partes: 1) quien haya participado en el procedimiento concursal y ostente un interés legítimo, actual, propio y directo; es decir, todo oferente que tenga la posibilidad real de resultar adjudicatario de la licitación. 2) quien haya presentado oferta, bajo cualquier título de representación, a nombre de un tercero.

Con lo cual, para acreditar el mejor derecho a la adjudicación, y en consecuencia la legitimación, los recurrentes deben demostrar durante todo el trámite de impugnación no solamente que su oferta es elegible y que mantiene esta condición; sino además que su oferta resulta en la legítima adjudicataria, ya sea porque ostenta mejor calificación, o bien, porque la adjudicataria o quien tenga mejor derecho, resulta inelegible.

Teniendo como consecuencia, de acuerdo con el numeral 87 de la LGCP y el artículo 245 de su Reglamento, que en caso de no poseer la legitimación el recurso debe ser rechazado.

De esta forma y conforme se expondrá, en virtud de que a ambos apelantes fueron declarados como inelegibles a partir de incumplimientos que la Administración señaló en su contra, y que sobre estos se centran sus recursos, así como que a la empresa VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A. se le señaló un nuevo incumplimiento vía audiencia inicial; a continuación se procederá al análisis de los argumentos de fondo y consecuentemente de la legitimación de los recurrentes, a efectos de acreditar si logran desvirtuar las razones de inelegibilidad señaladas en su contra.

IV. SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR LA EMPRESA VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA S.A.

1) Sobre los imprevistos: Criterio de División: La Caja Costarricense del Seguro Social (en adelante CCSS o Administración) promovió una licitación mayor con el fin de contratar los servicios profesionales de limpieza y aseo para el Hospital San Rafael de Alajuela (SICOP. Expediente de la licitación. Ver apartado "2. Información de Cartel" / Versión Actual); requerimiento al cual se hicieron presentes en total 8 ofertas, dentro de las cuales se encuentran las presentadas por la empresa VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A. y por la empresa Compañía de Servicios Múltiples Masiza S.A. (ver apartado "3. Apertura de ofertas" / Apertura finalizada / Partida 1).

Ahora bien, en lo que respecta a la empresa VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A. se tiene que ésta propuso un precio total mensual de ¢66.488.596,92 (sesenta y seis millones cuatrocientos ochenta y ocho mil quinientos noventa y seis colones con noventa y dos céntimos); el cual se compone de la siguiente manera:
El monto de ¢56.651.308,34 por concepto de mano de obra (costo directo), y que corresponde a un 85.20% de su precio.
El monto de ¢6.359.900,08 por concepto de insumos (costo directo), y que corresponde a un 9.57% de su precio.
El monto de ¢484.446,64 por concepto de gastos administrativos (costo indirecto), y que corresponde a un 0.73% de su precio.
El monto de ¢1.000,00 por concepto de imprevistos, y que corresponde a un 0% de su precio.
El monto de ¢2.991.941,86 por concepto de utilidad, y que corresponde a un 4.50% de su precio. (ver apartado "3. Apertura de ofertas" / Apertura finalizada / Partida 1 / Oferta de VMA / Carpeta "OFERTA TECNICA ECONOMICA" / Documento "Oferta Economica.pdf").

A partir de lo anterior, la Administración procedió a emitir los estudios de las ofertas y específicamente en el Estudio de Razonabilidad de Precios correspondiente al oficio No. DFC-ACC-0966-2025 del 01 de setiembre de 2025 suscrito por la señora Azyhadee Picado Vidaurre y el señor Esteban Solis Morera en sus condiciones de Jefe y Analista del Área de Contabilidad de Costos respectivamente; concluyó que la oferta presentada por la empresa VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A. resulta inadmisible debido a que consideró el rubro de imprevistos en 0. En este sentido, se explicó en el oficio de referencia lo siguiente:

"(...) la determinación del costo de imprevistos en cero dentro de la estructura de precios constituye un incumplimiento a la normativa vigente, en virtud de que el legislador ha establecido de manera expresa la obligatoriedad de incorporar este rubro en la propuesta económica. El dejarlo en

blanco, omitirlo o valorarlo en cero no únicamente contraviene lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, sino que además implica la inexistencia total del rubro de imprevistos, lo cual afecta el principio de igualdad y la transparencia en el proceso de contratación…".

Asimismo, se hizo referencia a lo que este órgano contralor ha manifestado respecto de que no es posible cotizar el rubro en cero, omitirlo o dejarlo en blanco, en tanto ello equivale a no cotizarlo y aumenta el riesgo de problemas en la ejecución del contrato. (SICOP. Expediente de la licitación. Ver apartado "3. Apertura de ofertas" / "Estudio técnicos de las ofertas" / Oferta de VMA / "03/09/2025 08:06" / No cumple / Archivo adjunto denominado "DFC-ACC-0966-2025 H. Alajuela 2025LY-12-2205AVC").

Ahora bien, el 09 de setiembre de 2025 la Administración le realizó un requerimiento de información a la empresa VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A., solicitándole la remisión de varias declaraciones juradas y del mecanismo de reajuste de precios (ver apartado "2. Información de Pliego de condiciones" / Resultado de la solicitud de Información / Solicitud "1009776"); no obstante y a pesar de no estar relacionada dicha solicitud con la estructura de su precio o los imprevistos, la oferente aprovechó el requerimiento para realizar un subsane de oficio frente a lo señalado por la Licitante en el oficio No. DFC-ACC-0966-2025.

En este sentido, manifestó que sí contempló los imprevistos por un monto de ¢1.000,00, pero que porcentualmente a dos decimales, el rubro corresponde a un 0.00%; sin embargo, explica que al abrir el monto a 3 decimales el porcentaje corresponde a un 0.02% y a 5 decimales es del 0.00150%. De ahí que considere que hay un error en el análisis de la Administración. (ver apartado "2. Información de Pliego de condiciones" / Resultado de la solicitud de Información / Solicitud "1009776" / Resuelto / Documento "OF-DDC-SIL-0037-2025 SUBSANE HOSPITAL SAN RAFAEL DE ALAJUELA").

Posteriormente, el 21 de noviembre de 2025 la empresa VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A. realizó una solicitud de saneamiento del procedimiento, indicando que en su oferta sí consideró los imprevistos y que ello fue explicado en la subsanación que realizó de oficio; de esta manera, señaló que contempló un valor nominal de ¢1.000,00 y que por lo tanto no se consideró un 0% como afirma la Licitante (ver apartado "3. Apertura de ofertas" / Apertura finalizada / Partida 1 / Oferta de VMA / Consulta de subsanación/aclaración de la oferta / "21/11/2025 16:38" / Documento adjunto denominado "OFICIO HOSPITAL SAN RAFAEL ALAJUELA"). Reiterando posteriormente este requerimiento el 06 de mayo de 2026 mediante una nueva gestión de saneamiento. (ver apartado "3. Apertura de ofertas" / Apertura finalizada / Partida 1 / Oferta de VMA / Consulta de subsanación/aclaración de la oferta / "06/05/2026 14:54" / Documento adjunto denominado "OFICIO SANEAMIENTO").

No obstante lo anterior, y sin emitirse pronunciamiento alguno sobre las manifestaciones de la oferente, el 07 de mayo de 2026 mediante el acta No. 0581, la Comisión de Compras emitió la recomendación de adjudicación a favor de la empresa Compañía de Servicios Múltiples Masiza S.A., reiterando la inelegibilidad de la empresa VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A. por cotizar los imprevistos en cero (ver apartado "4. Información del acto final" / Recomendación de Acto final / "Consulta del resultado del Acto Final(Fecha de solicitud: 07/05/2026 09:37" / Tramitada / "COMISION COMPRAS 2025LY-000012-0001102205 1"); aspecto que se reiteró por parte de la Gerencia Médica en el oficio No. GM-9377-2026 del 27 de mayo de 2026 y suscrito por el señor Marvin Palma Lostalo en su condición de Gerente Médico a.i. (ver apartado "4. Información del acto final" / Acto final / "Consulta del resultado del Acto Final(Fecha de solicitud: 02/06/2026 13:59" / "GM-9377-2026 (2025LY-000012-0001102205) GAL-L-V3 JAD FD").

En consecuencia, el 09 de junio de 2026, en la sesión ordinaria No. 020-2026 de la Junta de Adquisiciones de la CCSS, se determinó acoger la recomendación brindada, reiterando lo señalado en el oficio No. DFC-ACC-0966-2025 sobre la inelegibilidad de la oferta presentada por la empresa VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A. (ver apartado "4. Información del acto final" / Acto final / "Consulta del resultado del Acto Final(Fecha de solicitud: 02/06/2026 13:59" / Tramitada / "Acuerdo Artículo 3 Sesión O n. 020-2026").

Es con motivo del acto final dictado por la Administración a partir del cual se declara a la empresa VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A. como inelegible, que esta acude ante este órgano contralor a fin de acreditar que su exclusión resulta improcedente y que su oferta sí es elegible debido a que sí cotizó un monto por concepto de imprevistos.

En este sentido, señala que contempló la suma de ¢1.000,00 (mil colones) mensuales y que su falta de visualización se debe al redondeo del porcentaje a dos decimales; lo cual indica que fue señalado a la Licitante a efectos de que revisara el criterio emitido, pero esta prescindió de la valoración, lo cual afecta su elegibilidad. Por lo que considera que la exclusión que realiza la CCSS quebranta los principios de igualdad, libre concurrencia, legalidad, seguridad, eficiencia y eficacia, buena administración y valor por el dinero.

En relación con estas manifestaciones la Administración señaló, al atender la audiencia inicial, que tras revisar los argumentos de la apelante concluye que sí cotizó los imprevistos por un rubro de ¢1.000,00 (mil colones exactos) que equivalen a un 0.0015%; de ahí que considere que los imprevistos no han sido omitidos como inicialmente indicó. En consecuencia, la Licitante señaló que la recurrente cumple con la disposición de este órgano contralor, por lo que procederá a corregir el criterio; no obstante señala que el recurso debe ser declarado parcialmente con lugar debido a que si bien acepta que la apelante cumple con el rubro de imprevistos y que se acoge el argumento, debe realizar el análisis del precio ofrecido por encontrarse por debajo del rango de tolerancia establecido.

Por su parte, al contestar la audiencia inicial la adjudicataria señaló que la cotización de ¢1.000,00 (mil colones) es meramente simbólica y nominal, y que no permite cumplir la función que el ordenamiento jurídico le ha otorgado a los imprevistos y que no se ajuste a lo desarrollado por este órgano contralor. Señala que cotizar ¢1.000,00 (mil colones) es materialmente equivalente a no cotizar el rubro por tratarse de una contratación de más de 100 puestos de trabajo, con maquinarias, equipos, insumos y demás, y que este órgano contralor ha indicado que la Administración debe verificar que el precio cubra los costos, incluyendo los riesgos; de ahí que cotizarlo es esencial para una sana inversión de los recursos y por eso la cifra ofrecida es simbólica, irrisoria y no tiene relación alguna con los riesgos, vaciando de contenido la finalidad.

En este sentido, la adjudicataria señala que el monto cotizado equivale a no haber contemplado el monto y que admitir su propuesta sería una formalidad vacía; agrega que frente a la fórmula de reajuste de precios los imprevistos no serían sujetos de reajuste en tanto no se integran a la fórmula, por lo que en estos cuatro años de contrato los imprevistos carecen de una existencia operativa. Además hace referencia a que la recurrente cuenta con un error al indicar que corresponde a un 0.02%, cuando lo correcto es que sea un 0.002%; señala que el estudio por medio del cual la Administración la excluyó es correcto y que al ser la cotización simbólica la exclusión debe mantenerse en tanto no satisface la exigencia.

Ahora bien, de conformidad con establecido en el artículo 97 inciso b) de la LGCP, este órgano contralor le confirió una audiencia especial a la Administración a efectos de que se prefiriera sobre la respuesta de la adjudicataria, ante lo cual la Licitante argumentó que si bien inicialmente se había allanado a los argumentos de la apelante, lo cierto del caso es que la adjudicataria lleva razón y el recurso debe ser desestimado. En

este sentido la Administración señala que ¢12.000,00 (doce mil colones) anuales para un contrato de casi 800 millones de colones es insuficiente y que los imprevistos tienen como función absorber los riesgos y garantizar una sana inversión de los recursos; de ahí que el monto cotizado es irrisorio y equivale a no cotizar el rubro, distorsionando la competencia en igualdad de condiciones. Por lo que pide que se rechace el recurso por falta de legitimación.

Asimismo, considerando que inicialmente la Administración se había allanado a las pretensiones de la apelante, este órgano contralor le confirió una audiencia especial a la adjudicataria a efectos de que se refiriera sobre el allanamiento realizado; en respuesta de ello la adjudicataria reitera que el monto ofrecido equivale a no haberlo cotizado y que se debe verificar que el precio cubra la totalidad de los costos. Reitera que frente a la magnitud del monto del contrato, el rubro de imprevistos ofrecido es indistinguible de una cotización en cero y que el allanamiento de la Administración no es vinculante; por lo que no es procedente declarar parcialmente con lugar el recurso.

Finalmente y en torno a la empresa apelante, este órgano contralor le confirió una audiencia especial que tenía por objetivo referirse al allanamiento que la Administración realizó al atender la audiencia inicial, así como a los nuevos incumplimientos señalados en su contra. De esta manera, al atender la audiencia, la apelante se refirió sobre el allanamiento indicando que la Licitante reconoce que el rubro fue incorporado y no omitido; y se refiere a los señalamientos de la adjudicataria relacionados con la omisión en la cotización de los imprevistos.

No obstante, sobre este último aspecto, este órgano contralor omite pronunciamiento debido a que la audiencia conferida era únicamente para que se refiriera sobre los nuevos incumplimientos señalados en su contra y no para ampliar o contraargumentar los señalamientos de las partes sobre los aspectos por los que fue declarada como inelegible por la Administración. De ahí que, por no tratarse de un nuevo incumplimiento, las manifestaciones de la recurrente relacionadas con los imprevistos devienen en extraprocesales y no serán consideradas por este órgano contralor a efectos del criterio emitido.

A partir de lo anterior observa este órgano contralor que el punto en discusión se centra en torno a la cotización de imprevistos por parte de la empresa recurrente; lo anterior por cuánto la Administración la excluyó por considerar que no los cotizó debido a que su estructura del precio señala que corresponden a un 0.00%, y posteriormente con motivo del recurso interpuesto, la Licitante y la adjudicataria estiman que el monto cotizado por este rubro es insuficiente frente al precio total ofrecido.

Así las cosas, estima este órgano contralor que frente a los argumentos de las partes y lo establecido en la normativa vigente, lo procedente es declarar **con lugar** el punto discutido por la empresa apelante, según se procede a explicar.

En primer lugar debe tenerse presente que el pliego de condiciones definió una estructura del precio que contempla los imprevistos, tal y como lo requiere la normativa vigente; estructura a la cual se ajustó la empresa apelante en tanto se observa de su oferta económica que sí contempló el rubro de imprevistos por un monto ¢1.000,00 (mil colones exactos) mensuales y ¢12.000,00 (doce mil colones exactos) anuales, que representan un 0.00% en su estructura del precio.

No obstante, la Administración determinó excluir su oferta en el estudio de razonabilidad del precio, bajo el argumento de que la recurrente omitió considerar los imprevistos en su oferta económica, por haber señalado que corresponden a un 0.00%; siendo esta conclusión discutida por la apelante directamente ante la Licitante y en al menos tres ocasiones, en los cuales explicó que el porcentaje indicado obedece a la figura del redondeo a dos decimales. Sin que se visualice que las gestiones presentadas por la recurrente hayan sido valoradas por la CCSS al momento de emitir los posteriores estudios, la recomendación de adjudicación y el acto final.

Así las cosas, teniendo en cuenta la información contenida en el expediente y lo indicado por las partes con motivo del recurso interpuesto, visualiza este órgano contralor que contrario a lo señalado por la Administración en el oficio No. DFC-ACC-0966-2025 (correspondiente al estudio de razonabilidad del precio), la empresa recurrente sí contempló en su oferta económica el rubro de imprevistos, el cual corresponde a un monto de ¢1.000,00 (mil colones exactos) mensuales; siendo que, por las particularidades de la propuesta económica realizada, este monto equivale en su estructura del precio a un 0.00%.

En este sentido, según explicó la recurrente y es acreditable mediante un simple ejercicio matemático, el porcentaje del monto de imprevistos cotizado corresponde a un 0.002% o un 0.0015% del precio ofrecido, según la cantidad de decimales que se utilicen; de ahí que se comprenda que este rubro fue considerado en un 0.00% en la estructura del precio debido al redondeo a dos decimales que se realizó sobre el porcentaje de cada rubro del precio.

De esta forma, visualiza este órgano contralor que no existe una omisión en la oferta de la apelante sino una discrepancia frente al redondeo de decimales del rubro, que queda aclarado a partir de las manifestaciones de la apelante; de ahí que las razones por las cuales la declaró inelegible no resulten procedentes frente al propio contenido de la oferta económica de la recurrente. No pudiendo dejarse de lado que dicha situación fue explicada por la apelante ante la Administración y que sobre ello no se visualiza se haya realizado valoración alguna.

Por otra parte y sobre este mismo punto, resulta necesario especificar frente a las manifestaciones de la adjudicataria, que si bien la recurrente indicó que el monto cotizado equivale a un 0.02% cuando realmente es un 0.002%, así como que es un 0.00015% y no un 0.0015%; se considera que ello obedece a un error material de su escrito que no incide ni afecta en la discusión por el fondo, en tanto de un simple ejercicio aritmético puede comprenderse el porcentaje concreto al que corresponde el rubro de imprevistos y las razones sobre por qué consideró un 0.00% en su estructura del precio.

Lo cual no concede tampoco una ventaja indebida a su favor en tanto el rubro está contemplado expresamente desde la presentación de la oferta, indicando no sólo su porcentaje a dos decimales, sino además el monto en números concreto que representa este rubro; de ahí que no se visualice que la empresa recurrente realice algún tipo de manipulación sobre el precio que afecte su elegibilidad, sino que el porcentaje establecido es trazable a partir de la figura del redondeo.

Ahora bien, un segundo aspecto que se debe abordar corresponde a las manifestaciones que realizan la adjudicataria y la Administración respecto de la suficiencia del monto ofrecido por la apelante por concepto de imprevistos. Lo anterior en tanto producto de la respuesta de la adjudicataria a la audiencia inicial y de la Administración a la audiencia especial, se visualiza que la discusión de las partes ya no es entorno a que la apelante no contempló el rubro de imprevistos, sino respecto de la suficiencia de este monto; en este sentido, la adjudicataria considera que lo cotizado no permite satisfacer la funcionalidad de los imprevistos, siendo este criterio reiterado por la Licitante al atender la audiencia de referencia.

No obstante, considera este órgano contralor que no llevan razón en sus manifestaciones en tanto no se ha acreditado la improcedencia del monto ofertado frente a la razonabilidad del precio total ofrecido. Lo anterior es así por cuanto conforme ampliamente ha desarrollado este órgano contralor en anteriores oportunidades, teniendo en cuenta la normativa vigente, el análisis de la razonabilidad del precio debe realizarse sobre la totalidad del monto ofrecido, es decir el precio total, y no de un rubro o componente específico. En este sentido se remite a la lectura de lo indicado en la resolución No. R-DCP-SICOP-00646-2024 de las 13 horas con 31 minutos del 08 de mayo de 2024.

De esta manera, en el caso bajo análisis se carece de un desarrollo argumentativo y probatorio por parte de la adjudicataria o de la Administración, a partir del cual acrediten la improcedencia o insuficiencia del monto total cotizado, y en el cual se acredite que no resulta posible satisfacer la necesidad con el monto ofrecido. De ahí que señalar únicamente la insuficiencia de uno de los rubros no permite acreditar por sí solo que el precio cotizado sea improcedente.

En consecuencia, las manifestaciones que realizan la adjudicataria y la Licitante sobre la insuficiencia del monto de imprevistos, no resultan procedentes en tanto el ejercicio de suficiencia debe realizarse sobre la totalidad del monto ofrecido y no de un rubro en particular. En este sentido, debe tenerse presente que conforme a lo indicado en el punto "*2) Sobre la razonabilidad de su precio*" del presente Considerando, la Administración deberá realizar la análisis de razonabilidad del precio de la empresa apelante, teniendo en cuenta los precios de referencia y la definición de las bandas de tolerancia.

Finalmente y respecto de las manifestaciones de la adjudicataria relacionadas con este rubro y el reajuste del precio, debe tenerse presente que conforme al numeral 107 del RLGCP, los imprevistos no son sujeto de reajuste del precio; de ahí que no se visualice afectación alguna ante una eventual adjudicación de la apelante. En este sentido puede verse la resolución No. R-DCP-SICOP-01101-2026 de las 14 horas con 49 minutos del 23 de junio 2026.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la empresa apelante sí contempló el rubro de imprevistos y que no se puede excluir al recurrente por insuficiencia de este rubro dado que, conforme a la normativa vigente, dicho análisis debe hacerse frente a la totalidad del monto cotizado, así como teniendo en cuenta que la Administración debe valorar la razonabilidad del precio ofrecido; es que se concluye que la recurrente lleva razón sobre la improcedencia de su exclusión, sin que los señalamientos de la adjudicataria y la Licitante sean procedentes.

En consecuencia, estima este órgano contralor que lo procedente es declarar **con lugar** el recurso interpuesto, debido a que la empresa apelante sí cotizó el rubro de imprevistos y en consecuencia, de conformidad con lo desarrollado en el Considerando "*III. SOBRE LA LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR EL ACTO FINAL*" de la presente resolución, se concluye que sí cuenta con la legitimación para impugnar el acto final. Por lo tanto, teniendo en cuenta lo desarrollado y lo que se indicará en el siguiente punto, se procede a **anular el acto final** emitido por la Administración, según lo establecido en los artículos 98 inciso b) de la LGCP y 267 de su Reglamento.

2) Sobre la razonabilidad de su precio: Criterio de División: Tal y como se indicó en el punto anterior, la empresa VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A. presentó su oferta para el requerimiento que realizó la CCSS que tenía como finalidad contratar los servicios profesionales de limpieza y aseo para el Hospital San Rafael de Alajuela (SICOP. Expediente de la licitación. Ver apartado "2. Información de Cartel" / Versión Actual; también ver apartado "3. Apertura de ofertas" / Apertura finalizada / Partida 1). Al respecto, se tiene que propuso un precio total mensual de ¢66.488.596,92 (sesenta y seis millones cuatrocientos ochenta y ocho mil quinientos noventa y seis colones con noventa y dos céntimos), y anual de ¢797.863.163,08 (setecientos noventa y siete millones ochocientos sesenta y tres mil ciento sesenta y tres colones con ocho céntimos); el cual se compone de la siguiente manera:
El monto mensual de ¢56.651.308,34 y anual de ¢679.815.700,03, por concepto de mano de obra (costo directo), y que corresponde a un 85.20% de su precio.
El monto mensual de ¢6.359.900,08 y anual de ¢76.318.800,98, por concepto de insumos (costo directo), y que corresponde a un 9.57% de su precio.
El monto mensual de ¢484.446,64 y anual de ¢5.813.359,73, por concepto de gastos administrativos (costo indirecto), y que corresponde a un 0.73% de su precio.
El monto mensual de ¢1.000,00 y anual de ¢12.000,00, por concepto de imprevistos, y que corresponde a un 0% de su precio.
El monto mensual de ¢2.991.941,86 y anual de ¢35.903.302,34 por concepto de utilidad, y que corresponde a un 4.50% de su precio. (ver apartado "3. Apertura de ofertas" / Apertura finalizada / Partida 1 / Oferta de VMA / Carpeta "OFERTA TECNICA ECONOMICA" / Documento "Oferta Economica.pdf").

A partir de lo anterior, la Administración procedió a emitir los estudios de las ofertas y específicamente en el Estudio de Razonabilidad de Precios, correspondiente al oficio No. DFC-ACC-0966-2025 del 01 de setiembre de 2025 suscrito por la señora Azyhadee Picado Vidaurre y el señor Esteban Solis Morera en sus condiciones de Jefe y Analista del Área de Contabilidad de Costos respectivamente; señaló que el precio ofrecido por la empresa VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A. se encuentra por debajo del rango inferior establecido de ¢72.199.182,28. No obstante, la Licitante señaló que no resultaba necesario realizar la indagatoria del precio debido a que la empresa cotizó los imprevistos en cero; siendo por esta razón inelegible. (SICOP. Expediente de la licitación. Ver apartado "3. Apertura de ofertas" / "Estudio técnicos de las ofertas" / Oferta de VMA / "03/09/2025 08:06" / No cumple / Archivo adjunto denominado "DFC-ACC-0966-2025 H. Alajuela 2025LY-12-2205AVC").

Posteriormente, el 09 de setiembre de 2025 la Administración le realizó un requerimiento de información a la empresa VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A., solicitando la remisión de varias declaraciones juradas y del mecanismo de reajuste de precios; sin que le haya realizado requerimiento alguno referente a la indagatoria del numeral 106 del RLCGP (ver apartado "2. Información de Pliego de condiciones" / Resultado de la solicitud de Información / Solicitud "1009776").

Así las cosas, el 07 de mayo de 2026 mediante el acta No. 0581, la Comisión de Compras emitió la recomendación de adjudicación a favor de la empresa Compañía de Servicios Múltiples Masiza S.A., haciendo referencia a que la empresa VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A. resulta inelegible por cotizar los imprevistos en cero (ver apartado "4. Información del acto final" / Recomendación de Acto final / "Consulta del resultado del Acto Final(Fecha de solicitud: 07/05/2026 09:37" / Tramitada / "COMISION COMPRAS 2025LY-000012-0001102205 1"); aspecto que se reiteró por parte de la Gerencia Médica en el oficio No. GM-9377-2026 del 27 de mayo de 2026 y suscrito por el señor Marvin Palma Lostalo en su condición de Gerente Médico a.i. (ver apartado "4. Información del acto final" / Acto final / "Consulta del resultado del Acto Final(Fecha de solicitud: 02/06/2026 13:59" / "GM-9377-2026 (2025LY-000012-0001102205) GAL-L-V3 JAD FD").

En consecuencia, el 09 de junio de 2026, en la sesión ordinaria No. 020-2026 de la Junta de Adquisiciones de la CCSS, se determinó acoger la recomendación brindada, reiterando lo señalado en el oficio No. DFC-ACC-0966-2025 sobre la inelegibilidad de la oferta presentada por la empresa VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A. (ver apartado “4. Información del acto final” / Acto final / “Consulta del resultado del Acto Final(Fecha de solicitud: 02/06/2026 13:59” / Tramitada / “Acuerdo Artículo 3 Sesión O n. 020-2026”).

Es con motivo del acto final dictado por la Administración a partir del cual se declara a la empresa VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A. como inelegible, que esta acude ante este órgano contralor a fin de acreditar que su exclusión resulta improcedente y que su oferta sí es elegible debido a que sí cotizó un monto por concepto de imprevistos; no obstante, al momento de atender la audiencia inicial tanto la Administración como la adjudicataria realizaron manifestaciones en torno a que la oferta presenta un precio presuntamente ruinoso por encontrarse por debajo del rango de tolerancia inferior establecido.

En este sentido, la Administración manifestó que se le debe realizar la indagatoria a la recurrente y que esta demuestre que el costo de su oferta no genera un desequilibrio económico durante la etapa de ejecución y que se garantiza el cumplimiento de los compromisos asumidos y la sostenibilidad financiera; en consecuencia, solicita que se declare parcialmente con lugar el recurso y que se prevenga a la recurrente a aportar la justificación demostrando que su costo no propiciará un desequilibrio económico ni posee riesgos asociados a una oferta anormalmente baja.

Por su parte, la adjudicataria argumenta al atender la audiencia inicial, que la recurrente se encuentra por debajo del margen inferior de tolerancia y que en consecuencia su precio carga con una presunción de ser ruinoso o no remunerativo; aspecto que indica no lo desvirtúa con su recurso y que en consecuencia carece de fundamentación para impugnar el acto final. De ahí que según su criterio, la recurrente carece de legitimación para impugnar el acto final.

Además de ello, la adjudicataria manifiesta que la presunción de precio ruinoso opera por disposición normativa y que la recurrente tenía la carga de desvirtuar esa presunción, era quien debía debatir los estudios y con ello demostrar la aptitud legal de su oferta; de manera que considera que la recurrente debía demostrar cómo con el precio ofrecido puede ejecutar la licitación en las condiciones establecidas, no siendo procedente la subsanación o la indagatoria a la recurrente en tanto debió haberlo realizado con su recurso.

Así las cosas y de acuerdo con lo establecido en el artículo 97 inciso b) de la LGCP, este órgano contralor le confirió una audiencia especial a la Administración a efectos de que se prefiriera sobre la respuesta de la adjudicataria; en respuesta de lo solicitado, la Licitante argumentó estar de acuerdo con las manifestaciones realizadas.

En virtud de lo anterior, este órgano contralor le otorgó una audiencia especial a la empresa apelante a fin de que se refiriera sobre estos nuevos incumplimientos señalados en su contra; en respuesta de ello, la recurrente manifestó que su exclusión se basó exclusivamente en el rubro de imprevistos, que nunca se le realizó la audiencia por precio ruinoso y que no existe un acto administrativo que declare su oferta como ruinosa, o bien que haya sido excluida por esta razón.

En este sentido la apelante reitera que del análisis de razonabilidad de precios no se desprende que su exclusión haya sido por precio ruinoso sino por la falta de imprevistos y que incluso el oficio de referencia es sumamente claro en indicar que no se realizó la indagatoria del precio; de ahí que concluya que no hay un acto administrativo que determine su oferta como un precio inaceptable y que en consecuencia no debía defenderse de esta razón. Asimismo, señala que el hecho de que su precio se encuentre por debajo del rango no implica una exclusión automática ni que deba defenderse de un incumplimiento inexistente, en tanto la Administración solo la calificó por debajo del rango pero no concluyó que su precio fuera ruinoso.

Además de ello, indica que la audiencia conferida no tiene como finalidad desmentir el argumento de razonabilidad de su precio ni se constituye en la indagatoria como tal; explica que cuenta con más de 30 años de experiencia, con una planilla superior a los 2900 misceláneos y que posee volúmenes de compra y políticas, como el pronto pago, que no requieren financiamiento, todo lo cual le permite obtener economías de escala y precios exclusivos que le permite presentar precios competitivos. Asimismo, hace referencia que el Estudio de Mercado es un orientador pero no resulta definitivo para excluir una oferta.

Finalmente, aporta a modo probatorio los desgloses de sus costos directos e indirectos, explica cómo se origina la diferencia superior a los 5 millones de colones, señala que tiene una posición financiera sólida y suministra a modo de prueba un documento de un contador público autorizado y el desglose de su precio, a partir de los cuales considera que su propuesta económica es real, suficiente, ejecutable y financieramente sostenible.

Por su parte y con motivo de la audiencia especial conferida por este órgano contralor a la empresa adjudicataria, esta se refirió indicando que la apelante carece de legitimación debido a que es inelegible por presentar un precio ruinoso; lo cual considera no es un hecho nuevo y en consecuencias estima que la oportunidad procesal para incorporar la justificación a la que hace referencia el numeral 106 le precluyó en tanto era con el recurso que debía presentar la prueba, los hechos y los argumentos; de ahí que estime que hacerlo en otra etapa procesal resulta extemporánea.

A partir de la anterior observa este órgano contralor que el punto en discusión se centra en torno a si la empresa apelante resulta inelegible por presentar un precio ruinoso; lo anterior por cuánto si bien la Administración manifiesta en la audiencia inicial que el precio ofrecido tiene una presunción de ruinosidad por salirse de las bandas de tolerancia, es la adjudicataria quien manifiesta que la recurrente debió defenderse sobre este rubro en su recurso y que en consecuencia, al no hacerlo, esa posibilidad le caducó y deviene el inelegible; mientras que la apelante señala que su oferta no fue excluida por ser ruinosa y además suministra documentación a fin de acreditar que su precio es razonable.

Así las cosas teniendo en cuenta los puntos en los cuales se centra la discusión, estima este órgano contralor que lo procedente es declarar este punto **parcialmente con lugar** según se procede a explicar.

El pliego de condiciones define que la contratación se encuentra estimada en un monto de de ¢77.852.926,20, con un margen de tolerancia inferior de ¢72.199.182,28 y un margen superior de ¢83.506.670,13; lo que quiere decir que con el pliego se consolidaron los precios máximos y mínimos bajo los cuales la Administración analizaría la razonabilidad de las propuestas económicas presentadas. Ahora bien, en lo que respecta a la empresa apelante, se tiene que ofreció un precio total mensual de ¢66.488.596,92; es decir, ¢11.364.329,28 menos del precio estimado y ¢5.710.585,36 por debajo del margen de tolerancia inferior.

De esta forma y conforme lo establecido en el numeral 106 del RLGCP, el precio ofrecido por la empresa apelante tiene una presunción de ruinosidad al encontrarse por debajo de las bandas establecidas en el pliego de condiciones; siendo esta la conclusión a la cual arribó la Administración en el estudio de razonabilidad de los precios, en tanto concluyó en el oficio No. DFC-ACC-0966-2025, que el precio ofrecido por la empresa VMA Servicios Integrales de Limpieza S.A. se encuentra por debajo del rango de tolerancia.

Ahora bien, en relación con este aspecto el numeral 106 en su inciso a) del RLGCP señala que un precio es inaceptable cuando, entre otros supuestos, sea:

"(...) a) Ruinoso o no remunerativo para el oferente, que dé lugar a presumir el incumplimiento por parte de éste de las obligaciones contractuales por insuficiencia de la retribución establecida. La Administración deberá solicitar al oferente que justifique y desglose razonada y detalladamente, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes, que el precio cobrado le permite cubrir los costos de la obra, bien o servicio de conformidad con los requerimientos del pliego de condiciones. Esa solicitud deberá efectuarla antes de aplicar el sistema de evaluación, a efecto de no incluir en el listado de ofertas elegibles aquella que contenga un precio ruinoso, sin perjuicio de que en caso de duda acerca de la razonabilidad del precio, de previo, solicite una línea de crédito o una garantía conforme lo establece el artículo 41, párrafo cuarto, de la Ley General de Contratación Pública y proceda conforme a lo regulado en el artículo 101 de este Reglamento…".

De esta forma, según la norma precitada, para que un precio sea declarado como ruinoso o no remunerativo, se requiere que la Administración solicite una justificación detallada y razonada, junto con la prueba que lo respalde; es decir, que se otorgue una indagatoria o solicitud de información a los oferentes, a fin de que brinden la información y la prueba que acredite la razonabilidad de su precio y demuestren que con el monto ofrecido sí pueden satisfacer la necesidad. De manera que, en el caso de que no se atienda esta solicitud, o se cumpla de manera deficiente, la Administración podrá declarar el precio como inaceptable.

Ahora bien, en el caso bajo análisis, según se visualiza en el oficio No. DFC-ACC-0966-2025 y que conforme se indicó corresponde el estudio de razonabilidad de los precios, la indagatoria a la que hace referencia la norma precitada no fue realizada por la Administración en tanto consideró que la oferta resultaba inelegible por haber cotizado los imprevistos en 0%, tal y como se desarrolló en el punto anterior del presente Considerando. Lo anterior en tanto la Licitante determinó que si bien el precio se encuentra por debajo de los rangos establecidos, expresamente indica que esta situación corresponde a "*(...) un resultado preliminar, puesto que por la justificación presentada por los oferentes en la indagatoria o por incumplimientos en la legislación laboral este puede ser modificado*…" y posteriormente señala respecto de la indagatoria que "*No hay necesidad de aplicar indagatoria, debido a que los oferentes omiten cotizar imprevistos o se cotiza en cero.*".

Lo anterior es importante de precisar por dos razones: 1) En primer lugar porque la Administración no ha cumplido con la indagatoria que requiere expresamente la norma vigente; y 2) Porque de la lectura de los documentos que soportan el acto final, la Licitante no declaró inelegible a la apelante por presentar un precio inaceptable, sino únicamente por los aspectos relacionados con los imprevistos, de ahí que la recurrente no debía referirse sobre este aspecto en su recurso.

En relación con el primer punto, debe tenerse presente para este órgano contralor resulta claro que la Administración no ha cumplido con el trámite de indagatoria establecido en el numeral 106 de referencia y la audiencia especial otorgada por este Despacho a la empresa recurrente no tiene como objetivo suplir esa indagatoria a la que hace referencia la norma precitada. Lo cual es importante de precisar debido a que ante la omisión de la Licitante de realizar la indagatoria, no resulta factible la exclusión de la empresa recurrente y determinar que su precio es inaceptable por ser ruinoso o no remunerativo; admitir lo contrario implicaría un quebranto del debido proceso.

Ahora bien, adicional a que la Administración no ha realizado la indagatoria del precio que le establece el ordenamiento jurídico, para este órgano contralor resulta claro en el caso bajo análisis que la Licitante no declaró inelegible a la empresa apelante por presentar un precio ruinoso o no remunerativo; lo anterior por cuanto como puede observarse, en el oficio No. DFC-ACC-0966-2025, el motivo de inadmisibilidad de su oferta se debió a la discusión en torno a los imprevistos y no sobre la razonabilidad de su precio en sí.

De esta forma, si bien la Licitante indicó que el precio se encuentra por debajo del rango, lo cierto del caso es que la única razón de inelegibilidad es la cotización del 0 el rubro de imprevistos; siendo este criterio reiterado en la recomendación de la Comisión de Compras, la Gerencia Médica y la propia Junta de Adquisiciones, quienes hicieron referencia a lo señalado en el oficio No. DFC-ACC-0966-2025.

Así las cosas, observa este órgano contralor que todos los actos emitidos por la Administración y que motivan el acto final emitido, hacen referencia a que la empresa apelante es inelegible por por la cotización de los imprevistos y no por la razonabilidad de su precio total.

En consecuencia, no resulta factible concluir que la empresa apelante presente un precio ruinoso como lo pretende la adjudicataria, sin habérsele otorgado la oportunidad procesal para explicar su precio; siendo precisamente por la omisión de la Administración de realizar la indagatoria que no es factible concluir que se encuentre caduca esta posibilidad. Además de ello, siendo que a la empresa recurrente no fue declarada como inelegible por presentar un precio ruinoso o no remunerativo, estima este órgano contralor que no debía defenderse sobre este aspecto al momento de presentar su recurso, lo anterior en tanto la razonabilidad de su precio no era un incumplimiento puntual que la llevara la condición de inelegible.

De esta manera, si bien en el oficio No. DFC-ACC-0966-2025 se hace mención a que su precio se encuentra por debajo del rango, lo cierto del caso es que ello no corresponde a una declaratoria de precio ruinoso, sino a una presunción preliminar que podía ser modificada con la indagatoria, como la propia Licitante lo indicó y que no ha sido efectuada; de ahí que no debía defenderse sobre este rubro al momento de presentar su recurso de apelación.

Así las cosas, siendo que no se ha realizado la indagatoria del precio y que la audiencia conferida por este órgano contralor no tenía la finalidad de suplirla, y que la inelegibilidad de la recurrente no fue determinada a partir del precio ofrecido sino sobre el rubro de imprevistos; se proceda a declarar **parcialmente con lugar** este punto a efectos de que la Administración realice el trámite que corresponde y determine si con la información suministrada por la empresa recurrente en su oferta, vía subsanación y al atender la audiencia especial ante este órgano contralor, resulta suficiente a efectos de realizar el análisis de razonabilidad de su precio. En consecuencia, se procede a **anular el acto final** emitido por la Administración, según lo establecido en los artículos 98 inciso b) de la LGCP y 267 de su Reglamento, debiendo la Licitante realizar la valoración del precio de la empresa recurrente y determinar lo que corresponda; de lo cual deberá dejar constancia en el expediente y garantizar la tutela de los derechos de las partes.

V. SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR EL CONSORCIO CHARMANDER SERVICIOS ELECTRÓNICOS EN SEGURIDAD, CORPORACION GONZALEZ Y ASOCIADOS INTERNACIONAL S.A. Y FALCON SERVICES OF COSTA RICA S.A. Criterio de División: Al requerimiento que planteó la CCSS para contratar los servicios profesionales de limpieza y aseo para el Hospital San Rafael de Alajuela (SICOP. Expediente de la licitación. Ver apartado "2. Información de Cartel" / Versión Actual), se hicieron presentes en total 8 ofertas, dentro de las cuales se encuentra la presentada por el Consorcio Charmander Servicios Electrónicos en Seguridad S.A., Corporación González y Asociados Internacional S.A. y Falcon Services of Costa Rica S.A. (en adelante Consorcio o apelante) (ver apartado "3. Apertura de ofertas" / Apertura finalizada / Partida 1); el cual, como indica su nombre, se encuentra conformado por las empresas Charmander Servicios Electrónicos en Seguridad S.A., Corporación González y Asociados Internacional S.A. y Falcon Services of Costa Rica S.A. (ver apartado "3. Apertura de ofertas" / Apertura finalizada / Partida 1 / Oferta del Consorcio / Carpeta "ANEXO DOCUMENTOS LEGALES" / Documento "Acuerdo Consorcial HSRA.pdf").

Ahora bien, según la cláusula segunda del acuerdo consorcial, la empresa Charmander Servicios Electrónicos en Seguridad S.A. aporta al Consorcio su experiencia en servicios de aseo y limpieza, los criterios ambientales-estratégicos, los materiales, insumos, equipos y factor económico; y la empresa Corporación González y Asociados Internacional S.A. aporta también su experiencia en servicios de aseo y limpieza y los criterios ambientales-estratégicos, así como apoyo en materiales insumos, equipos y factor económico de ser necesario; mientras que la empresa Falcon Services of Costa Rica S.A. aporta al Consorcio su certificación de condición PYME.

De esta manera y según el acuerdo consorcial, con el aporte de las tres empresas se completa el 100% de los requisitos y condiciones establecidas; indicando además esa cláusula segunda, que las partes pueden acordar el aporte según la cláusula sexta que indica lo siguiente:

"SEXTA: Los aportes de cada sociedad participante en el presente acuerdo consorcial, para participar en el proceso de licitación, adjudicación y ejecución de los contratos en los que se participe bajo la modalidad de consorcio, se incluirá, pero no se limitará a uniformes, material operativo, equipos, pólizas, personal y todo lo necesario para cumplir con las exigencias del cartel y contratos de licitación o procesos de contratación en general; serán determinados por el mutuo acuerdo de ambas, quienes podrán acordar que cualquiera de las empresas que suscriben el acuerdo consorcial sea la que aporte el personal en forma total o parcial.". (ver apartado "3. Apertura de ofertas" / Apertura finalizada / Partida 1 / Oferta del Consorcio / Carpeta "ANEXO DOCUMENTOS LEGALES" / Documento "Acuerdo Consorcial HSRA.pdf").

Así las cosas, el 17 de abril de 2026 mediante oficio No. GM-6889-2026 suscrito por el señor Alexander Sánchez Cabo en su condición de Gerente Médico a.i., recomendó adjudicar la licitación en favor del Consorcio; por lo que se solicitó el dictado del acto final (ver apartado "2. Información de Pliego de condiciones" / Resultado de la solicitud de verificación / 1895828 / Documento adjunto "GM-6889-20262025LY-000012-0001102205GAL-L-V1-Firmado"). No obstante, el 24 de abril de 2026 se comunicó por parte del señor Olger Eduardo Castro Pérez, varias observaciones al oficio No. GM-6889-2026, dentro de las cuales se indicó lo siguiente:

"(...) 5. Respecto al consorcio que se está recomendando, en vista de que existe un presunto grupo de interés económico (Corporación González y Asociados Internacional + Charmander Servicios Electrónicos en Seguridad, S.A.) indicar si se valoró la admisibilidad de la presentación de la oferta en consorcio, donde se haya demostrado que la unión temporal de esas empresas es necesaria por el aporte de cada una de ellas, para poder proveer el servicio requerido…". (ver apartado "2. Información de Pliego de condiciones" / Resultado de la solicitud de Información / Solicitud "1166008").

Por lo tanto, el 27 de abril de 2026 en oficio No. HSRA-DG-1777-2026 suscrito por la señora Karen Rodríguez Segura en su condición de Directora General, se solicitó el retiro temporal del expediente (ver apartado "2. Información de Pliego de condiciones" / Resultado de la solicitud de Información / Solicitud "1166008" / Resuelto / "SOLICITUD DEL RETIRO TEMPORAL DEL EXPEDIENTE") y posteriormente, el 27 de abril de 2026 la Administración le solicitó al Consorcio vía solicitud de información, detallar la complementariedad técnica que motiva la formación del consorcio, debiendo indicar *"(...) los aportes específicos de cada firma y cómo esta unión temporal fortalece la capacidad de ejecución para el servicio requerido, en comparación con una participación individual."* (ver apartado "2. Información de Pliego de condiciones" / Resultado de la solicitud de Información / Solicitud "1166576").

En respuesta de lo requerido, el Consorcio manifestó que la unión de las empresas Charmander Servicios Electrónicos en Seguridad S.A. y Corporación González y Asociados Internacional S.A. permitió el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad relacionados con la experiencia, así como el criterio ambiental del mecanismo de evaluación; mientras que la empresa Falcon Services of Costa Rica S.A. aporta su certificación PYME ante la posibilidad de poder obtener la diferencia para resultar adjudicados en caso de empate y que además pueda obtener experiencia y *"(...) abrirse paso en el mercado nacional en los servicios de Aseo y Limpieza, ya que como se puede ver en los documentos legales aportados por esta empresa, su creación es reciente en dicha modalidad de servicios.*".

En este sentido, el Consorcio señaló que su conformación se ajusta al ordenamiento jurídico en tanto pretenden cumplir los requisitos del pliego y tener mayor oportunidad de resultar adjudicatario. (ver apartado "2. Información de Pliego de condiciones" / Resultado de la solicitud de Información / Solicitud "1166576" / Resuelto / "JUSTIFICACION CONSORCIO").

Así las cosas, el 06 de mayo de 2026 el señor Cesar Alberto Zúñiga Arauz emitió el estudio administrativo de las ofertas en el cual concluyó que la propuesta del Consorcio resulta inelegible debido a que su conformación no cumple con la finalidad establecida en el numeral 125 inciso d) del RLGCP para los consorcios; explicando que lo pretendido es que todos sus integrantes contribuyan a cumplir y fortalecer los requisitos del procedimiento y que esto no está presente en el caso bajo análisis. En este sentido, la Licitante explicó que la integración de la empresa Falcon Services of Costa Rica S.A. es formal e instrumental, y que genera dudas sobre su efecto en la competencia al no justificarse su conformación desde una perspectiva técnica, operativa o económica; además de ello, la Administración argumentó que la participación de esta empresa no pretende cumplir ni fortalecer los requisitos del pliego, que no hay un aporte real, sustantivo y directamente vinculado con la ejecución, sino que se pretende un fin instrumental, dirigido a obtener una ventaja en la aplicación de criterios de desempate.

Así las cosas, la Licitante manifestó en ese estudio que se desnaturaliza la figura del consorcio en tanto no este tiene como finalidad la complementariedad de capacidades entre sus integrantes; comparándolo con la figura de la subcontratación. Por lo que concluyó que la participación conjunta entre empresas debe responder a una necesidad real de complementariedad y no a mecanismos para evitar competir entre sí y que la asociación sin sustento operativo puede constituir un indicador de prácticas contrarias a la libre competencia. (ver apartado "2. Información de Pliego de condiciones" / Resultado de la solicitud de Información / Solicitud "1172012" / Resuelto / "ANEXO 2 Análisis Administrativo de ofertas CONSORCIO").

A partir de lo anterior, el 07 de mayo de 2026 mediante el acta No. 0581, la Comisión de Compras emitió la recomendación de adjudicación a favor de la empresa Compañía de Servicios Múltiples Masiza S.A. (ver apartado “4. Información del acto final” / Recomendación de Acto final / “Consulta del resultado del Acto Final(Fecha de solicitud: 07/05/2026 09:37” / Tramitada / “COMISION COMPRAS 2025LY-000012-0001102205 1”); aspecto que se reiteró por parte de la Gerencia Médica en el oficio No. GM-9377-2026 del 27 de mayo de 2026 y del 01 de junio de 2026, ambos suscritos por el señor Marvin Palma Lostalo en su condición de Gerente Médico a.i., en el que además se reitera que conforme al análisis administrativo el Consorcio debe tenerse como “no cumple”. (ver apartado “4. Información del acto final” / Acto final / “Consulta del resultado del Acto Final(Fecha de solicitud: 02/06/2026 13:59” / “GM-9377-2026 (2025LY-000012-0001102205) GAL-L-V3 JAD FD” y XXX).

En consecuencia, el 09 de junio de 2026, en la sesión ordinaria No. 020-2026 de la Junta de Adquisiciones de la CCSS, se determinó acoger la recomendación brindada, reiterando lo señalado en el análisis administrativo respecto de la inelegibilidad del Consorcio (ver apartado “4. Información del acto final” / Acto final / “Consulta del resultado del Acto Final(Fecha de solicitud: 02/06/2026 13:59” / Tramitada / “Acuerdo Artículo 3 Sesión O n. 020-2026”).

Es con motivo del acto final dictado por la Administración y la declaratoria de inelegibilidad del Consorcio que este acude ante este órgano contralor a fin de acreditar que su exclusión resulta improcedente y que su oferta sí es elegible; para acreditar lo anterior el apelante manifiesta que la incorporación de la empresa Falcon Services of Costa Rica S.A. a fin de que aporte su condición PYME como mecanismo de desempate, no implica un quebranto del ordenamiento jurídico y que por el contrario, pretende el fortalecimiento de las PYMES.

En este sentido, el recurrente explica que aun y cuando su propuesta fue determinada por la Administración con la mejor propuesta y que incluso se recomendó la adjudicación a su favor, a partir del último subsane la Administración concluyó erróneamente que su propuesta consorcial no cumple con la finalidad del numeral 125 inciso d) del RLGCP.

Al respecto, el Consorcio explica que el objetivo de la conformación en consorcio es cumplir y fortalecer los requisitos establecidos en el pliego, y que esto sí se cumple en el caso bajo análisis; señalando de manera que si bien las empresas Charmander Servicios Electrónicos en Seguridad S.A. y Corporación González y Asociados Internacional S.A. se unen para cumplir la experiencia y los criterios estratégicos porque de manera individual no logran cumplir con el propósito, el aporte de la empresa Falcon Services of Costa Rica S.A. permite acreditar la certificación PYME y con ello permite cumplir las condiciones establecidas en el pliego de condiciones, sin incumplimiento alguno.

Además de ello, alega que los consorcios se realizan precisamente para cumplir con lo establecido en el pliego y que las cláusulas segunda y sexta de su acuerdo consorcial, indican que en fase de ejecución las partes se pueden obligar a aportar otro tipo de insumos y todo lo necesario para cumplir; por otra parte argumenta que la cláusula de desempate es relevante porque se podría haber llegado a utilizar el criterio de desempate y que por ello la condición PYME sí fortalecía su participación y le generaba competitividad, sin obtener una ventaja indebida.

Agrega que la empresa Falcon Services of Costa Rica S.A. también tendrá una participación en la fase de ejecución y que no se está ante el supuesto donde la Administración determine que los requisitos deben ser cumplidos por cada miembro del consorcio; de manera que según su criterio utilizar a la empresa para el criterio de desempate es válido en tanto el pliego de condiciones es el que define este aspecto como parte de la evaluación. Concluyendo que su propuesta consorcial está promoviendo el fortalecimiento de las PYMES, sin que la empresa tenga una participación instrumental ni trato desigual a los demás oferentes.

En relación con estas manifestaciones la Administración se pronunció indicando que si bien inicialmente se determinó que la propuesta del apelante resultaba en la mejor calificada, fue la Junta de Adquisiciones quien devolvió el acto final porque consideraba que había un grupo de interés económico entre las empresas Charmander Servicios Electrónicos en Seguridad S.A. y Corporación González y Asociados Internacional S.A., de ahí que se requirió la solicitud de subsanación al Consorcio. En este sentido, señala que la Licitante corrigió la valoración inicial brindada al apelante frente a la Ley General de la Administración Pública debido a la desnaturalización de la figura del consorcio que realiza el apelante, en tanto la empresa Falcon Services of Costa Rica S.A. tiene una participación instrumental que no cumple con la finalidad de fortalecer y cumplir los requisitos establecidos en el pliego.

Agrega que el uso instrumental se da frente a la ausencia de un aporte real y que lo pretendido es obtener una ventaja en la evaluación; señala que hay un presunto Grupo de Interés Económico al que se integra una tercera empresa sin un rol operativo sustantivo, de ahí que la figura asociativa no resulte válida. Finalmente, indica que este comportamiento limita la participación y simula una falsa concurrencia; de ahí que este tipo situaciones se debe realizar bajo la analogía de la subcontratación donde solamente se dé para servicios especializados y objetivos.

Por su parte la adjudicataria manifestó que el recurrente no tiene legitimación y que la exclusión realizada por la Administración es correcta debido a que el aporte de la empresa Falcon Services of Costa Rica S.A. es solamente por su condición PYME para utilizarlo como criterio de desempate y para adquirir experiencia. En este sentido, señala que se desnaturaliza el artículo 125 inciso d) del RLGCP debido a que la participación en consorcio tiene por objetivo cumplir y fortalecer los requisitos, es decir atender la ejecución del objeto contractual y que la cláusula de desempate no es un requisito del procedimiento que deba cumplirse sino un criterio eventual y contingente que se materializa únicamente en caso de empate. Además de ello agregó que la suposición a la que hace referencia el recurrente sobre un eventual empate con otro oferente no es de recibo tanto esa propuesta ni siquiera es elegible; de ahí que el aporte de Falcon Services of Costa Rica S.A. no sea real.

Además de ello, señala que la cláusula segunda es clara respecto de los aportes de las empresas que conforman el Consorcio y que Falcon Services of Costa Rica S.A. solo aporta la condición PYME; mientras que la cláusula sexta es una cláusula genérica, futura y condicionada a mutuo acuerdo, tratándose de una posibilidad que no le otorga una obligación actual y concreta. Asimismo, indica que tanto la cláusula sexta como otras del acuerdo consorcial hacen referencia a la palabra “ambas” o “dos compañías consorciadas”, con lo cual se evidencia que se trata de un machote al que únicamente se agregó Falcon Services of Costa Rica S.A.

Así las cosas, la adjudicataria considera que la propuesta tiene un vicio sustancial y no subsanable; que la Administración sí puede emitir nuevos estudios que contradigan los anteriores y que la normativa PYME no ampara la instrumentalización en tanto lo que pretende es que se promueva una participación real y efectiva de las empresas, lo cual considera que no sucede en el caso bajo análisis porque Falcon Services of Costa Rica S.A. no ejecuta ni aporta capacidades, y no asume un rol operativo.

A partir de lo indicado, observa este órgano contralor que el punto en discusión se centra en torno a la conformación del Consorcio apelante y más específicamente sobre el aporte realizado por la empresa Falcon Services of Costa Rica S.A. Lo anterior por cuanto tanto la Administración como la adjudicataria consideran que la incorporación de la empresa al Consorcio tiene un fin meramente instrumental que desnaturaliza la

figura consorcial, utilizando una empresa con condición PYME en contra establecido en el ordenamiento jurídico; mientras que el apelante estima que su conformación más bien pretende el fortalecimiento de una empresa PYME y que sí se ajusta lo establecido en la norma.

De esta forma, teniendo en cuenta los puntos en discusión, resulta necesario conocer en primer lugar qué reguló el pliego de condiciones y posteriormente qué regula el ordenamiento jurídico en torno a la participación en consorcio y a las empresas con condición de PYME. En este sentido, señala el pliego lo siguiente:

"17 Cláusula de Desempate / De acuerdo con el artículo 97 del Reglamento a la Ley de General de Contratación Pública, la Administración considerará como factor de evaluación de desempate para la contratación, una puntuación adicional a las PYMES que han demostrado su condición a la Administración (...) En caso de empate, se aplicará la siguiente puntuación adicional: / a) PYME de industria 5 puntos. / b) PYME de servicio o agropecuaria 5 puntos. / c) PYME de comercio 2 puntos…".

Como puede observarse de la anterior transcripción, el pliego definió que en caso de empate en la calificación de los oferentes, se utilizará como primer criterio de desempate la condición PYME; de manera tal que si uno de los oferentes ostenta esta condición se le otorgará un puntaje de hasta 5 puntos, según el tipo de PYME que sea.

Ahora bien, tratándose de las formas de participación en un procedimiento de contratación pública, señala el numeral 125 del RLGCP que podrá darse, entre otras, mediante la figura del consorcio; sobre la cual se indica lo siguiente:

"d) Ofertas en consorcio: Dos o más oferentes podrán participar presentando una oferta en consorcio, sin que ello implique crear una persona jurídica diferente, con el objetivo de cumplir y fortalecer los requisitos dispuestos por la Administración en el pliego de condiciones. Las obligaciones que asume cada uno de los miembros que conforman el consorcio, deberán quedar plasmados en el respectivo acuerdo consorcial. La responsabilidad derivada de la participación consorcial es solidaria…".

De esta manera, el reglamentista determinó que la participación en consorcio tiene como finalidad cumplir y fortalecer los requisitos que se definieron en el pliego, debiendo delimitarse las obligaciones que cada miembro asumirá pero manteniendo una responsabilidad solidaria.

Lo anterior es importante de delimitar debido a que en el caso bajo análisis lo que se discute es precisamente la conformación del Consorcio apelante a partir de incorporar una empresa únicamente con el fin de que suministre la condición PYME como un criterio de desempate; de ahí que, en consideración de que el pliego sí regula este aspecto como un primer criterio de desempate y que la oferta apelante se conformó mediante un Consorcio en el que uno de sus miembros tiene como finalidad suministrar la condición PYME, es necesario determinar si esta participación se ajusta al ordenamiento jurídico.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la LGCP hace referencia a la compra pública estratégica como un mecanismo para promover el desarrollo social equitativo, el desarrollo económico de sectores vulnerables, la protección ambiental y el fomento a la innovación; de esta manera el numeral 23 regula la participación de las PYME indicándose que se fomentará su participación en los procedimientos de contratación pública, con la finalidad de procurar el desarrollo regional, pudiendo otorgarse hasta un 10% de la calificación a las PYME de la región.

Asimismo, el RLGCP señala en el artículo 72 que la Administración debe fomentar la participación de las empresas PYME conforme a su Ley de Fortalecimiento, estableciéndose diferentes estrategias para promover esta participación, siendo la compra pública uno de estos mecanismos de impulso; mientras que el numeral 78 de ese mismo Reglamento indica que no se permite que los grupos de interés económico utilicen la figura de la PYME para obtener los beneficios de este tipo de empresas.

La anterior contextualización es importante de realizar debido a que este órgano contralor considera que en el caso bajo análisis la utilización que realiza el Consorcio apelante de la empresa Falcon Services of Costa Rica S.A. va en contra de la finalidad de la participación de las empresas PYME en materia de contratación pública; ello debido a que tal y como lo señaló la Administración al excluir al Consorcio, la participación de la empresa únicamente tiene como finalidad obtener una ventaja competitiva, sin que se visualice una participación activa en la ejecución de la contratación.

En este sentido, no pierde de vista este órgano contralor que el Consorcio manifestó que pretende otorgar la experiencia a la empresa Falcon Services of Costa Rica S.A., sin embargo se estima que esta manifestación no se encuentra respaldada en el acuerdo consorcial y en consecuencia se desconoce cuál es la participación de la empresa, más allá de la condición PYME, y cómo es que obtendrá experiencia a partir del contenido de la cláusula segunda y sexta del acuerdo.

Lo anterior es así debido a que como puede observarse, la cláusula segunda es la que define los aportes de cada empresa que compone el Consorcio y la que expresamente indica que Falcon Services of Costa Rica S.A. suministrará únicamente la condición PYME; ahora, si bien esta misma cláusula manifiesta que los aportes de cada empresa pueden variar conforme a la cláusula sexta, esta última tampoco permite comprender cómo es que se daría una participación real de la empresa Falcon Services of Costa Rica S.A. debido a que establece que los aportes de las empresas no se limitan a uniforme, material operativo, equipos, pólizas, personal y demás, sin explicar cómo ello se relaciona con el aporte de únicamente su condición PYME.

Esta confusión no se aclara a partir del punto final de la cláusula sexta que establece que esos aportes de no limitados a uniformes, materiales, pólizas y demás, "*(...) serán determinados por el mutuo acuerdo de ambas, quienes podrán acordar que cualquiera de las empresas que suscriben el acuerdo consorcial sea la que aporte el personal en forma total o parcial*"; es decir, que la cláusula que utiliza el recurrente para argumentar que la empresa Falcon Services of Costa Rica S.A. podrá tener otra participación (además de aportar la condición PYME), hace referencia a "*mutuo acuerdo de ambas*", sin que se tenga certeza finalmente de cómo se realizará ese posible futuro aporte. De esta manera, se desconoce a cuáles empresas se refiere y en consecuencia, en el caso bajo análisis existen imprecisiones que impiden tener certeza de que efectivamente Falcon Services of Costa Rica S.A. podrá tener una participación efectiva en la ejecución de la contratación.

Así las cosas, del acuerdo suscrito entre las partes únicamente se puede acreditar que la integración de Falcon Services of Costa Rica S.A. al Consorcio se da con la finalidad de obtener una ventaja en el mecanismo de evaluación; situación que no es propia de una intención para el fortalecimiento de la empresas PYME.

En este sentido, debe tenerse presente que la habilitación legal para incorporar PYMES como miembros de un determinado consorcio, tiene como intención precisamente la adquisición de experiencia para que posteriormente pueda participar de procesos de compra pública de manera

individual. No obstante, en el caso bajo análisis y frente al aporte que realizará cada una de las empresas que forman parte del Consorcio, no logra comprenderse cómo es que se materializaría ese fortalecimiento de la empresa Falcon Services of Costa Rica S.A.

No obstante lo anterior, estima este órgano contralor que dicha situación no conlleva per se a la exclusión de la oferta del Consorcio, en tanto el uso que pretende dársele a la condición PYME de la empresa Falcon Services of Costa Rica S.A. corresponde al mecanismo de evaluación, sin que se haya acreditado la imposibilidad del oferente de cumplir el objeto contractual y satisfacer la necesidad de la Administración; siendo que resulta ser un hecho no controvertido por las partes, que el Consorcio apelante cumple con los requisitos técnicos, administrativos, financieros y legales, y que su inelegibilidad está basada únicamente en la participación PYME de la empresa Falcon Services of Costa Rica S.A.

En consecuencia, se considera que por tratarse del mecanismo de evaluación, que no incide en la capacidad del oferente de prestar el servicio ni desvirtúa el cumplimiento de los requisitos del pliego, es que se determina que lo procedente en este caso es mantener la elegibilidad del Consorcio apelante en tanto la incorporación de Falcon Services of Costa Rica S.A. no hace inelegible su propuesta; sin embargo, se concluye que su condición PYME no puede ser utilizada como un mecanismo de desempate precisamente porque lo pretendido es obtener una ventaja sin una participación real.

De esta manera, en tutela del principio de conservación de las ofertas lo procedente es declarar **parcialmente con lugar** este punto del recurso, bajo la aclaración de que no podrá utilizarse la condición PYME de la empresa Falcon Services of Costa Rica S.A. como un eventual criterio de desempate de las oferta; y por lo tanto, se procede a **anular el acto final** emitido por la Administración, según lo establecido en los artículos 98 inciso b) de la LGCP y 267 de su Reglamento.

Esta decisión genera **valor humano** porque asegura los principios de igualdad y la transparencia en las compras del Estado, asegurando que las contrataciones públicas se apliquen las mismas reglas, sin otorgar ventajas indebidas, cuiden el presupuesto que financia la salud de la ciudadanía y garanticen un servicio de hospital con estándares de calidad reales.

5. Aprobaciones

Encargado	FERNANDO MADRIGAL MORERA	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	04/09/2026 09:56	**Vigencia certificado**	17/05/2024 15:22 - 16/05/2028 15:22
DN Certificado	CN=FERNANDO MADRIGAL MORERA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=FERNANDO, SURNAME=MADRIGAL MORERA, SERIALNUMBER=CPF-02-0652-0911		
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	ADRIANA PACHECO VARGAS	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	04/09/2026 11:10	**Vigencia certificado**	01/07/2026 08:56 - 30/06/2030 08:56
DN Certificado	CN=ADRIANA PACHECO VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ADRIANA, SURNAME=PACHECO VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-01-0960-0433		
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	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	04/09/2026 15:14	**Vigencia certificado**	16/11/2023 15:59 - 15/11/2027 15:59
DN Certificado	CN=ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ALFREDO, SURNAME=AGUILAR ARGUEDAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1249-0197		
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	10/09/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01588-2026	**Fecha notificación**	07/09/2026 06:53