Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	CELINA MEJIA CHAVARRIA		
Fecha/hora gestión	07/10/2026 09:52	**Fecha/hora resolución**	07/10/2026 11:10
* **Procesos asociados**	Recursos	**Número documento**	8072026000001891
* **Tipo de resolución**	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000024-0001102501	**Nombre Institución**	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	Compras de Registros Medicos para las Areas de Salud Cobano, Montes deOro, Chacarita, Chomes, Monteverde, San Rafael de Puntarenas.		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000002115	16/09/2026 15:42	WILLIAM BENAVIDES LOPEZ	ASESORIA Y CAPACITACION EMPRESARIAL SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	Por el fondo

Emitir el por tanto de la resolución	☐

3. *Resultando

I. Que mediante auto número 8052026000001386 del 17 de setiembre del 2026, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se refiera a los argumentos expuestos por el objetante.
II. Que el 01 de octubre del 2026, la Administración licitante contestó la audiencia especial.
III. Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

4. *Considerando

Recurso 8002026000002115 - ASESORIA Y CAPACITACION EMPRESARIAL SOCIEDAD ANONIMA

I. SOBRE LA RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN A LA AUDIENCIA ESPECIAL

Mediante el auto número 8052026000001386 del 17 de setiembre del 2026, esta Contraloría General otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se refiriera por escrito a los argumentos expuestos por el objetante. En la audiencia especial se indicó a la Administración su obligación de atender la audiencia mediante los espacios de texto que se ha dispuesto para ello en el formulario del sistema digital unificado, de forma que los documentos adjuntos únicamente correspondan a documentos complementarios o prueba relacionada con los aspectos abordados en la respuesta. La Administración contestó dicha audiencia el 01 de octubre, sin embargo, la Administración no utilizó el espacio de texto dispuesto para ello en el formulario del SICOP, ya que en el espacio denominado "Contenido" únicamente indicó lo siguiente: *"Buenos días, se adjunta respuesta por parte del servicio técnico encargado de la compra"*, cuando en ese espacio debió incorporar su respuesta al recurso de objeción. Ante dicha situación, este órgano contralor le otorgó otra audiencia especial a la Administración, por el plazo de un día hábil, para que atendiera la audiencia conferida mediante los espacios de texto que se ha dispuesto para ello en el formulario del sistema SICOP, sin embargo la Administración no contestó dicha audiencia en el tiempo otorgado. Por lo tanto, a efectos de resolver el presente recurso, se advierte que no será tomada en consideración la respuesta de la Administración aportada mediante el documento en formato "pdf". Dicha posición ha sido sostenida por el órgano contralor, entre otras, en la resolución R-DCA-SICOP-00825-2023 del 21 de julio del 2023, en donde se indicó lo siguiente: *"**III. SOBRE LA LEGITIMACIÓN. Criterio de la División:** En primer término debe indicarse que el adjudicatario al atender la audiencia inicial expone: "Respuesta a apelación N 8122023000000286, presentada por la empresa, ZUMBADO CONSTRUCCIONES SOCIEDAD ANÓNIMA./Se adjunta documentos: /1.Respuesta a la apelación. /2.Contratos de la CCSS y certificaciones de trabajo. /3.La oferta de mi representada. /4.El documento de razonabilidad presentada por la administración de CCSS en el estudio técnico." Ante ello, es de interés señalar que la solicitud de la contratación del procedimiento de mérito data del veintisiete de febrero del dos mil veintitrés (hecho probado 1) y que el 01 de diciembre del 2022 entró en vigencia la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y su reglamento (RLGCP). En consecuencia, vista la referida fecha de la solicitud de la contratación (hecho probado 1), en el presente caso resulta aplicable esa normativa. A partir de ello, debe tenerse presente que el artículo 16 de la LGCP, dispone: "Uso de medios digitales /Toda la actividad de contratación pública regulada en la presente ley deberá realizarse por medio del sistema digital unificado". Por su parte el Reglamento a dicha norma en su artículo 25, en lo pertinente, preceptúa:"Generalidades del uso del sistema digital unificado. b Toda la actividad de contratación pública regulada en la Ley General de Contratación Pública y este Reglamento, debe realizarse por medio del sistema digital unificado, empleando para ello el uso de los formularios electrónicos que se dispongan al efecto en la plataforma" (negrita agregada). Lo anterior, implica que resulta improcedente considerar la respuesta brindada por el adjudicatario al atender la audiencia inicial, por cuanto como fue supra transcrito, no desarrolló la misma en el respectivo formulario, sino que citó la documentación que aportaba para su atención. En consecuencia, a efectos de resolver la presente acción recursiva no será considerada manifestación alguna que el adjudicatario hubiere realizado al atender la audiencia inicial.*" (el destacado es del original).

Además, se hace un llamado de atención a los funcionarios de la Administración encargados del trámite de esta contratación, para que en el futuro atiendan en tiempo y forma las audiencias que este órgano contralor le otorga. Se advierte que la no atención de los requerimientos formulados por la Contraloría General está regulado, entre otros, en el artículo 125 de la Ley General de Contratación Pública, el cual dispone lo siguiente: *"ARTÍCULO 125- Causales de sanción a funcionarios públicos y prescripción / Serán objeto de sanción las siguientes conductas: / […] f) No atender los requerimientos formulados por la Contraloría General de la República."*

II. FONDO

1) Cláusula 18. Cláusulas penales.

En el pliego de condiciones se indica lo siguiente: "***18. CLAUSULAS*** (sic) ***PENALES*** */ En caso de no cumplir con lo establecido en el punto #13 (ENTREGA) de esta contratación, se aplicarán la cláusula penal establecida para ambas partidas de esta contratación, según documento denominado "Análisis y estudio técnico para la determinación de cláusulas penales", cuyo porcentaje a rebajar por cada día de atraso será del 3,12%. Se adjunta Plantilla de cálculo de clausula* (sic) *penal (ANEXO 5)."* (el destacado es del original) (ver pantalla del expediente denominada "Ingreso del pliego de condiciones", renglón F. Documento del Pliego de condiciones, archivo adjunto denominado "PLIEGO CONDICIONES SERVICIOS POR TERCEROS REDES 03.09.26.pdf").

La **empresa objetante** cuestiona la cláusula en dos aspectos:

a) que en la cláusula se indica que "se aplicarán la cláusula penal establecida para ambas partidas de esta contratación"; sin embargo, el concurso cuenta con seis partidas, por lo que considera que dicha regulación cartelaria resulta imprecisa y no es acorde al artículo 88 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, según el cual el pliego debería constituir un cuerpo de especificaciones claras, concretas y objetivas.

b) que el Anexo 5 establece un porcentaje del 3,12% por cada día de atraso, partiendo para ello de una supuesta "criticidad" de 50 puntos en una escala de "41 a 60", propia de medicamentos LOM verdes, consumibles o equipo; sin embargo, en este caso se trata de una contratación cuyo objeto es la prestación de servicios, por lo que considera que no resulta pertinente ni adecuada tal cuantificación que incidiría en cada día hábil de atraso, con posible afectación a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, que rigen la materia, amén de carecer de su debida justificación y motivación.

Criterio de la División:

a) con respecto a la cantidad de partidas que conforman el objeto contractual: de conformidad con la información que consta en el pliego de condiciones, se observa que el objeto contractual lo conforman seis partidas, las cuales corresponden a las siguientes áreas de salud: Área de San Rafael de Puntarenas, Área de Salud Montes de Oro, Área de Salud Chomes, Área de Salud de Monteverde, Área de Salud Chacarita, Área de salud de Cóbano (ver pantalla denominada "Ingreso del pliego de condiciones", renglón F. Documento del Pliego de condiciones, archivo adjunto denominado "PLIEGO CONDICIONES SERVICIOS POR TERCEROS REDES 03.09.26.pdf (1.06 MB)". Así las cosas, queda en evidencia que existe un error en la redacción de la cláusula 18, ya que dicha cláusula dispone que la cláusula penal se aplicará para *"ambas partidas de esta contratación"* cuando la contratación incluye seis partidas.

Por su parte, el artículo 88 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública establece que el pliego de condiciones deberá constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas y objetivas. Así las cosas, resulta necesario corregir dicho error para evitar problemas en la etapa de ejecución contractual, particularmente en el caso de que la Administración necesite aplicar la cláusula penal. Por lo tanto, se declara **con lugar** el recurso en este aspecto.

b) con respecto al criterio de "criticidad" incluido en el anexo 5: se observa que el anexo 5 al pliego de condiciones corresponde al documento titulado "Análisis para la determinación de Cláusulas Penales" el cual incluye el factor denominado "Criticidad" con una ponderación de 50, en los siguientes términos: *"c) Criticidad: adicional al tiempo que los funcionarios de la institución deben invertir en la gestión del incumplimiento el tiempo de entrega dependiendo del bien tendrá una afectación en la salud y en los pacientes de forma directa o indirecta lo que se plantea en una escala de 1 a 60 con el siguiente detalle según la naturaleza del objeto: / Nivel 1 (uso común) [...] / Nivel 2 (uso industrial) […] / Nivel 3 (uso clínico) Medicamentos (41 a 60) a- LOM / C (verdes) de 41-50 / B (Amarillos) Del 5155 / A (Rojos) Del 56-60 / b-NO LOM Del 56-60 / Consumibles (41 a 60) / Equipo (41 a 60) / Elegir Ponderación 50".* Además, en la justificación que se incorpora en el mismo anexo, se indica lo siguiente: *"2- Nivel de criticidad / Se elige un nivel alto de criticidad ya que este tipo de servicio es esencial para poder fortalecer los servicios de Registros y Estadísticas en Salud (REDES) del Área de Salud Montes de Oro y San Rafael y así garantizar la continuidad en la prestación de los*

servicios a los usuarios." (ver pantalla denominada "Ingreso del pliego de condiciones", renglón F. Documento del Pliego de condiciones, archivo adjunto denominado "PLANTILLA CLAUSULA PENAL ANEXO 5 15 jun (1).pdf"). Como puede observarse, en el factor denominado "criticidad" la Administración decidió utilizar una ponderación de 50, la cual corresponde al nivel 3 y que se refiere a uso clínico de medicamentos, consumibles y equipos; sin embargo no contiene ninguna explicación ni justificación que demuestre cómo es que el uso clínico de medicamentos, consumibles y equipos resultan aplicables a esta contratación, ya que el objeto de este concurso es la contratación de funcionarios para el servicio de Registros y Estadísticas en Salud de las Áreas de Salud de de San Rafael de Puntarenas, Montes de Oro, Chomes, Monteverde, Chacarita y Cóbano, según se indica en el pliego de condiciones. Por lo tanto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración emita un criterio técnico en el cual explique en forma expresa y detallada por qué resulta aplicable a esta contratación el uso clínico de medicamentos, consumibles y equipos, cuando el objeto es la contratación de servicios. Además se advierte que el criterio que emita deberá ser incorporado en el apartado del expediente denominado "Ingreso del pliego de condiciones", en aplicación de lo dispuesto en el artículo 29 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, el cual dice lo siguiente: "*Todos los documentos que se adjunten al expediente electrónico de la contratación, a los formularios y/o documentos electrónicos disponibles en el sistema digital unificado, deben ser digitales e incorporados en el módulo que corresponda."*

2) Cláusula 17. Multas.

En el pliego de condiciones se indica lo siguiente: *"**17. MULTAS** / […] Las Multas se aplicarán según lo siguiente: / […] b. Plantilla N°2 No presentación de informes: Cuando el contratista omita la presentación de los informes descritos en el apartado de supervisión mensual del contratista, sobre la forma y calidad en que está trabajando el servicio, la administración procederá a rebajar un 1.66% del monto mensual contratado. En razón de que la obligación de presentación de dichos informes constituye una obligación integral e indivisible del servicio contratado, no susceptible de individualización por puesto o jornada.(ANEXO 2)."* (el destacado es el original) (ver pantalla del expediente denominada "Ingreso del pliego de condiciones", renglón F. Documento del Pliego de condiciones, archivo adjunto denominado "PLIEGO CONDICIONES SERVICIOS POR TERCEROS REDES 03.09.26.pdf").

La **empresa objetante** cuestiona dicha cláusula porque establece que la multa se aplicará sobre el monto mensual contratado, sin embargo considera que se puede dividir por partidas que sí son individualizables.

Criterio de la División: el artículo 116 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública regula la aplicación de las sanciones económicas, y entre otras cosas, dicha norma dispone 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 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. […]".* (el destacado es del original). Como puede observarse, la citada norma dispone que 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.

En el caso bajo análisis se observa que en la cláusula cuestionada se establece que se aplicará la sanción del "monto mensual contratado", sin embargo el objeto de este concurso es la contratación de funcionarios para el servicio de Registros y Estadísticas en Salud de las Áreas de Salud de San Rafael de Puntarenas, Montes de Oro, Chomes, Monteverde, Chacarita y Cóbano dividido en 6 partidas independientes, por lo que resulta procedente que la aplicación de la multa sea con respecto al monto mensual de cada línea y no con respecto al monto mensual contratado. Esta posición resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 116 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, y también con la jurisprudencia emitida por este órgano contralor en este tema. Concretamente en la resolución R-DCA-00187-2022 del 24 de febrero del 2022 se indicó lo siguiente: *"En la de la especie, se aprecia corresponde a una sanción que se aplica al monto de la factura mensual de la contratación y, bajo tal circunstancia, debe remitirse al artículo 47 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa que establece lo que sigue: "La Administración, podrá establecer en el cartel, el pago de multas por defectos en la ejecución del contrato, considerando para ello, aspectos tales como, 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, siempre que se considere el medio idóneo para el cumplimiento y satisfacción de las obligaciones contractuales. Todo lo anterior con arreglo a criterios de proporcionalidad y razonabilidad. / En caso de que el objeto esté compuesto por líneas distintas, el monto máximo para el cobro de multas, se considerará sobre el mayor valor de cada una y no sobre la totalidad del contrato, siempre que el incumplimiento de una línea no afecte el resto de las obligaciones. / Los incumplimientos que originan el cobro de la multa, deberán estar detallados en el cartel. Una vez en firme el cartel, se entenderá que el monto de la multa es definitivo por lo que no se admitirán reclamos posteriores." De la norma transcrita, podemos establecer que si bien la Administración puede regular el pago de multas por incumplimientos en la ejecución del contrato, lo cierto es que debe hacerlo en apego a criterios de proporcionalidad y razonabilidad. […] Al respecto, esta Contraloría General se ha referido, mediante la resolución No. R-DCA- 00612-2020 de las doce horas con veintidós minutos del diez de junio del dos mil veinte, en los siguientes términos: "(...) Asimismo, en cuanto a que **la multa debe ser aplicada únicamente en aquellos puestos o servicios donde se hay 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. (...)" (el texto resaltado no pertenece al original)."* (el destacado es del original).

Por otra parte, se observa que la empresa objetante manifiesta que *"...también sería susceptible de individualización, la misma cantidad de funcionarios solicitados para cada Partida (a saber, 4, 2, 8, 6, 9 y 8, respectivamente), pudiendo darse el supuesto de que en cada una de las seis (6) Partidas, el incumplimiento se detecte tan sólo en uno o algunos de los funcionarios que atenderían las labores; y por eso, no sería justo, razonable, equitativo ni proporcional que no se procure establecer individualización, cuando esta sea materialmente posible;…"* (ver pantalla denominada "Consulta detallada del recurso"), sin embargo, dicho argumento carece de la debida fundamentación que exigen los artículos 88 de la Ley General de Contratación Pública y 246 del Reglamento, ya que el artículo 116 del Reglamento permite la aplicación de la sanción económica por líneas o partidas, pero no por funcionarios como lo alega la recurrente.

En razón de todo lo expuesto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración modifique la redacción de la cláusula objetada y establezca que la aplicación de la multa sea con respecto al monto mensual de cada partida y no con respecto al monto mensual contratado.

5. Aprobaciones

Encargado	CELINA MEJIA CHAVARRIA	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	07/10/2026 09:57	**Vigencia certificado**	20/04/2026 13:52 - 19/04/2030 13:52
DN Certificado	CN=CELINA MEJIA CHAVARRIA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=CELINA, SURNAME=MEJIA CHAVARRIA, SERIALNUMBER=CPF-01-0789-0549		
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)	07/10/2026 11:09	**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	12/10/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01814-2026	**Fecha notificación**	07/10/2026 11:10