Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	ANDREA SERRANO RODRIGUEZ		
Fecha/hora gestión	25/08/2025 17:12	**Fecha/hora resolución**	25/08/2025 22:14
* **Procesos asociados**	Recursos	**Número documento**	8072025000001668
* **Tipo de resolución**	Resolución de Fondo		
Número de procedimiento	2025LY-000001-0001102382	**Nombre Institución**	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	Servicios de Limpieza para la Sede y los EBAIS del Área de Salud Mora Palmichal		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8122025000000626 Línea 1	09/06/2025 12:02	PATRICIA ROJAS LEIVA	PBS PROVEEDORES DE BIENES Y SERVICIOS SOCIEDAD ANONIMA	Declaratoria de nulidac	Anulación de oficio del

Resultado del acto final	No aplica

3. *Resultando

I.- Que el nueve de junio de dos mil veinticinco, la empresa PBS Proveedores de Bienes y Servicios Sociedad Anónima, presentó ante la Contraloría General de la República mediante el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), recurso de apelación en contra del acto de adjudicación de la Licitación Mayor 2025LY-000001-0001102382, promovida por la Caja Costarricense de Seguro Social.

II.- Que mediante auto No. 8052025000001218 del doce de junio de dos mil veinticinco, se requirió información a la Administración, esto en relación al trámite del procedimiento de licitación. Dicho requerimiento fue atendido mediante documento No.8062025000002234 del trece de junio de dos mil veinticinco.

III.- Que mediante auto No.8052025000001289 del veinte de junio de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia inicial a las partes. Dicha audiencia fue atendida, en el plazo concedido, por la Caja Costarricense de Seguro Social, Compañía de Servicios Múltiples MASIZA Sociedad Anónima y Consorcio Corporacion Gonzalez y Asociados y Charmander Servicios Electrónicos en Seguridad, mediante escritos incorporados al expediente de apelación. Las empresas, VMA Servicios Integrales de Limpieza Sociedad Anónima, Servicios de Mantenimiento y Seguridad SEMANS Sociedad Anónima, dieron acuse de recibo de la audiencia indicada y Corporación Multiservicios TYR Sociedad Anónima no contestó la audiencia inicial.

IV.- Que mediante auto No.8052025000001426 del tres de julio de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia especial a la Administración para que se pronunciara sobre la respuesta brindada por las partes al contestar la audiencia inicial. Dicha audiencia fue atendida, en el plazo concedido, por la Administración mediante escrito incorporado al expediente de apelación.

V.- Que mediante auto No.8052025000001488 del diez de julio de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia especial al apelante para que se pronunciara sobre los alegatos que las partes han formulado en su contra al atender la audiencia inicial. Dicha audiencia fue atendida, en el plazo concedido, mediante escritos incorporados al expediente de apelación.

VI.- Que mediante auto No.8052025000001631 del treinta y uno de julio de dos mil veinticinco, esta División se otorgó audiencia especial a todas las partes para que se refirieran sobre una eventual nulidad absoluta, evidente y manifiesta del procedimiento. Dicha audiencia fue atendida, en el plazo concedido, por la Caja Costarricense de Seguro social, Compañía de Servicios Múltiples MASIZA, PBS Proveedores de Bienes y Servicios Sociedad Anónima y Charmander Servicios Electrónicos en Seguridad Sociedad Anónima, mediante escritos incorporados al expediente de apelación. Las empresas VMA Servicios integrales de limpieza sociedad anónima, Servicios de Mantenimiento y Seguridad SEMANS Sociedad Anónima dieron acuse de recibo de la audiencia indicada y Corporación Multiservicios TYR Sociedad Anónima, no contestó la audiencia inicial.

VII.-Que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 264 del Reglamento a 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.

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

4. *Considerando

I.- 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, para su ubicación en el expediente digital tramitado a través del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, a cuya documentación se tiene acceso ingresando a la dirección electrónica http://www.sicop.go.cr/index.jsp, pestaña expediente electrónico, digitando el número de procedimiento, e ingresando a la descripción del procedimiento de referencia.

II.- Sobre la potestad anulatoria de la Contraloría General de la República conforme al artículo 28 de la LOCGR y los alcances de la nulidad, evidente y manifiesta.

El artículo 28 de la Ley orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR, Ley No. 7428), dispone que dentro del ámbito de su competencia, la CGR de oficio o por reclamo del titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, podrá declarar la nulidad absoluta, evidente y manifiesta, que advierta en los actos o contratos administrativos de los sujetos pasivos, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley general de la Administración Pública (LGAP, Ley No. 6227), ello sin perjuicio de las potestades anulatorias de la Administración activa; siendo que la anulación o desaprobación de un acto o de un contrato administrativo por vía de recurso, en ejercicio de tutela administrativa, se regirá por sus propias reglas. Asimismo, se estatuye que la CGR, cuando la nulidad sea absoluta, siguiendo los procedimientos propios del respectivo recurso, podrá declarar de oficio la nulidad de un acto o de un contrato administrativo recurrido, por motivos no invocados por el recurrente. Dicha potestad de forma particular en materia de contratación pública, ha sido recogida en los numerales 98 inciso b) punto iii de la Ley General de Contratación Pública (en adelante LGCP, Ley No. 9986), así como 247 y 248 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (en lo sucesivo RLGCP, Decreto Ejecutivo No. 43808), de manera que, de existir vicios sustanciales del procedimiento, la nulidad absoluta, evidente y manifiesta podrá ser declarada por la Contraloría General de la República en el conocimiento de un recurso. Al respecto, por medio del voto No. 13140-2003 de las 14:37 horas del 12 de noviembre de 2003, la Sala Constitucional reconoció la constitucionalidad y alcances de la potestad anulatoria de la CGR en su rol de vigilancia y control superior de la Hacienda Pública, señalando lo que, en lo conducente, se transcribe: "*[...] XIII.- DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Por último, y en atención a la solicitud de ampliación de la impugnación hecha por el coadyuvante activo Manuel Antonio Pol Araya (folios 83 a 87 del expediente), se hace referencia al artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que dispone textualmente, [...] Respecto de la impugnación que se hace de esta norma, resulta importante considerar que repiten los argumentos relativos a la supuesta invasión de competencias por parte de la Contraloría sobre las instituciones autónomas y dependencias públicas en general. Sin embargo, debe advertirse al gestionante, que la facultad de anulación por motivos de nulidad absoluta está reconocida en el Derecho Público a todo superior jerarca, no de manera potestativa, sino como una obligación, en virtud de lo dispuesto en los artículos 182.1 en relación con el artículo 102 inciso d), ambos de la Ley General de la Administración Pública, y que disponen/ "Artículo 182.- 1. El juez no podrá declarar de oficio la invalidez del acto, salvo que se trate de infracciones sustanciales relativas al sujeto, al procedimiento o a la forma, casos en los cuales deberá hacerlo."/ "Artículo 102.- El superior jerárquico tendrá las siguiente potestades: [...] d) Adoptar las medidas necesarias para ajustar la conducta del inferior a la ley y a la buena administración, revocándola, anulándola o reformándola de oficio, o en virtud de recurso administrativo; [...]*"; *de manera, que aún declarándose la inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, subsistiría esa competencia en cabeza de la Contraloría, que por mandato constitucional, según se ha indicado en este sentencia, le corresponde la vigilancia y control superior de la Hacienda Pública, de modo que actúa como jerarca impropio de toda la Administración en lo que respecta a la materia de contratación administrativa; motivo por el cual, los alegatos que se hacen, resultan infundados, procediendo la desestimación de la impugnación que se hace, en todos sus extremos.*"

De ahí que, este órgano contralor en la fase recursiva, se encuentre habilitado para revisar la conformidad con el ordenamiento, tanto del procedimiento como del acto final, incluso en aspectos que las partes no hubiesen alegado en el trámite del recurso de apelación. En adición, sobre la nulidad absoluta, evidente y manifiesta, resulta de interés lo expuesto por la Procuraduría General de la República, en el Dictamen No. C-77-2005 del 04 de agosto de 2005, donde recopila una serie de criterios emitidos.

Al respecto precisa el órgano procurador: *"En cuanto a los caracteres de la nulidad absoluta, evidente y manifiesta, esta Procuraduría General ha precisado en forma amplia y completa sus alcances. A modo de ejemplificación, y con el fin de no caer en repeticiones innecesarias, se transcriben, sólo algunos dictámenes que se han referido a dicha nulidad. En Dictamen C-019-87 de fecha 27 de enero de 1987, se expuso al respecto: "I. - LA NULIDAD ABSOLUTA, EVIDENTE Y MANIFIESTA: La idea de apuntar esos dos calificativos en la transcrita norma fue del Lic. Eduardo Ortíz Ortíz, quien en la Comisión de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa, que estudiaba el proyecto de ley por él redactado, en lo que interesa, dijo: " .... Si en lugar de hablar de la nulidad absoluta pusiéramos así; "La declaración de nulidad absoluta que no sea manifiesta", en otras palabras, para acentuar el hecho de que el administrado cuando sea evidente la nulidad no tiene derecho al juicio de lesividad. Es decir, (sic) "La declaración de nulidad absoluta cuando la nulidad absoluta sea evidente y manifiesta, podrá hacerse la declaración de la misma por el Estado, es decir, eliminar simplemente el hecho de que la nulidad sea absoluta, puede ser que sea absoluta, pero si no es manifiesta, obvia, entonces jugará el principio de lesividad. ¿Entiende la modalidad que le estoy dando? Estoy restringiendo el concepto ya ni en los casos de nulidad absoluta, sino en los casos de nulidad manifiesta y evidente. En esos casos no juega la garantía de lesividad, pero en los otros casos donde la nulidad no es manifiesta ni es evidente, aunque sea absoluta, lo que es difícil pero puede ocurrir, ahí juega el principio de lesividad". Fue a partir del anterior razonamiento del Lic. Eduardo Ortíz Ortíz que nuestro legislador acogió la idea de calificar, en la forma supracitada, la nulidad absoluta que puede ser declarada por la Administración en vía administrativa. Por otra parte, en cuanto a esos dos adjetivos (sic) el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, en relación con las acepciones que nos interesan expresa: "evidente (del Lat. evidens, - entis) adj. Cierto, claro, patente, y sin la menor duda" Manifiesto, ta. (Del lat. Manifestus) pp. irreg. de Manifestar 2 adj. Descubierto, patente, claro". En forma acorde con el espíritu del legislador y con el significado de los adjetivos "evidente" y "manifiesta", debe entenderse que la que aparece de manera clara, sin que exija un proceso dialéctico su comprobación, por saltar a primera vista. Lo anterior nos induce a pensar que, para efectos de la declaratoria de las nulidades, dentro de nuestro derecho podemos distinguir tres categorías de nulidades, que son: la nulidad relativa, la nulidad absoluta, y la nulidad absoluta evidente y manifiesta. La última categoría es la nulidad de fácil captación y para hacer la diferencia con las restantes tenemos que decir, que no puede hablarse de nulidad absoluta evidente y manifiesta cuando se halla muy lejos de saltar a la vista de su comprobación, comprobación cuya evidencia y facilidad constituyen el supuesto sustancial e indeclinable que sirve de soporte fundamental a lo que, dentro de nuestro derecho, podemos denominar la máxima categoría anulatoria de los actos administrativos....." De igual modo, en Dictamen C-104-92 de 3 de julio de 1992, se consignó: ".... podemos concluir que este tipo de nulidad está referida a la existencia de vicios del acto que sean notorios, claros, de fácil esfuerzo y análisis para su comprobación, ya que el vicio es evidente, ostensible, que hace que la declaratoria de la nulidad absoluta del acto sea consecuencia lógica, necesaria e inmediata, dada la certeza y evidencia palpable de los vicios graves que padece el acto de que se trate." Por otro lado, en Dictamen C-051-96 de 28 de marzo de 1996, se estableció al respecto: "Como se ha comprobado, la nulidad absoluta, evidente y manifiesta, no solo implica la ausencia de un*

elemento esencial del acto administrativo, sino también que el mismo tenga una característica especial, cual es su notoriedad y claridad, razón por la cual no se requiere un esfuerzo y análisis profundo para su comprobación." Asimismo, conviene tener presente que la jurisprudencia y legislación española -ordenamiento jurídico que sirvió de inspiración para nuestro país-, se han pronunciado sobre la nulidad absoluta, evidente y manifiesta. Es así como en Dictamen C-045-93 de 30 de marzo de 1993 se señaló lo siguiente: "En la misma línea de pensamiento, el criterio sostenido por este órgano consultivo en cuanto a las condiciones requeridas para determinar si estamos o no en presencia de una nulidad absoluta, evidente y manifiesta, viene a ser conforme con lo estipulado por la jurisprudencia española. Así, Garrido Falla nos ilustra: "... Sobre qué debe entenderse por ilegalidad manifiesta, véase la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1961, " .....la que es declarada y patente, de suerte que se descubra por la mera confrontación del acto administrativo con la norma legal, sin necesidad de acudir a la interpretación o exégesis". (GARRIDO FALLA, FERNANDO "Tratado de Derecho Administrativo", Volumen I, Parte General, 3 Edición, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1982, página 602). En términos similares apunta González Pérez: ".....a) Que la Infracción sea manifiesta: Aquí puede aplicarse la jurisprudencia recaída en otros supuestos de infracción manifiesta, como el 47.1 a) y artículo 110 LPA. Es necesario "una manifiesta y patente infracción, sin dar lugar interpretación y exégesis" (Ss. de 26 de abril de 1963, 6 de noviembre de 1964 y 5 de marzo de 1969)...." (GONZALEZ PEREZ, Jesús, "Comentarios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa", Civitas S.A., Madrid, 1979, p. 1291)." Sobre el concepto de nulidad absoluta, evidente y manifiesta, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha indicado, en el mismo sentido que este Organo Asesor, que: "… un acto declaratorio de derechos solamente puede ser declarado nulo por la propia administración, cuando se esté en presencia de una nulidad absoluta, manifiesta y evidente. Por manera que no se trata de cualquier nulidad absoluta, sino de aquélla que se encuentre acompañada de una nota especial y agravada, consistente en que la nulidad absoluta sea perceptible fácilmente, lo que es igual, sin necesidad de forzar las circunstancias para concluir con ello. De no estarse en presencia de este tipo de nulidad absoluta, la administración debe recurrir al instituto de la lesividad, solamente declarable por un juez." (Resolución N° 1563-91 de 14 de agosto de 1991)". (Dictamen número C-169-2002 de 26 de junio del 2002, retomado en el dictamen número C-353-2004 de 25 de noviembre de 2004)".

En síntesis, para que proceda la declaratoria de la nulidad absoluta, evidente y manifiesta, esta debe ser identificable de manera clara y fácil, es decir, de la mera confrontación del acto administrativo con la norma legal, sin necesidad de acudir a la interpretación o exégesis. Así entonces, conforme las consideraciones expuestas se procede al análisis de los temas que ha apreciado este órgano contralor durante el trámite.

III.- SOBRE EL CASO CONCRETO: ESTRUCTURA DE PRECIO Y COTIZACIÓN DE IMPREVISTOS.

En este asunto, este órgano contralor, de oficio y en relación al tema de la cotización de imprevistos, otorgó audiencia a todas las partes procesales sobre la eventual nulidad absoluta, evidente y manifiesta del procedimiento de licitación, debido a que se detectó que en el pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. 2025LY-000001-0001102382, promovida por la Caja Costarricense de Seguro Social para los servicios de limpieza para la sede y los EBAIS del Área de Salud Mora Palmichal, no se requirió a los oferentes la cotización de imprevistos en la estructura de precio de conformidad con lo que mandan los artículos 42 de la LGCP y 102 del RLGCP; situación que habría generado una posible distorsión en la cotización de los precios, lo que a su vez podría haber vulnerado el principio de igualdad, que busca una amplia participación y equidad entre los oferentes mediante reglas claras y uniformes.

Así, este órgano contralor consideró que podría existir una nulidad absoluta del pliego de condiciones y, por ende, de todo el procedimiento, ya que un formato adecuado que incluyera el rubro de imprevistos habría permitido una comparación de las ofertas en igualdad de condiciones.

La empresa apelante PBS Proveedores de Bienes y Servicios Sociedad Anónima, al atender la audiencia sobre eventual nulidad señaló que, en el presente proceso no se da una condición que amerite la declaración de nulidad absoluta del procedimiento, sino un vicio de nulidad absoluta en el acto final dictado por la Administración. Refiere a las resoluciones R-DCP-SICOP-01323-2025, R-DCP-SICOP-00340-2024, en las que esta Contraloría General ha establecido que, en contratos de servicios, las ofertas deben incorporar la estructura de precios, incluyendo costos directos, indirectos, utilidad e imprevistos. Indica que la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y su Reglamento (RLGCP) exigen la presentación de una estructura de precio detallada, incluyendo costos directos, indirectos, utilidad e imprevistos (Art. 42 LGCP, Art. 102 RLGCP). Esta inclusión es obligatoria para contratos de servicios como el actual, salvo que la Administración lo excluya expresamente y de forma motivada en el cartel.

Afirma que la CCSS en el pliego de condiciones de caso, no contempló el rubro de imprevistos en su formato de desglose de precio, lo que podría contravenir la normativa, ya que la Contraloría General ha establecido que los imprevistos deben cotizarse siempre, ya que son esenciales para la ejecución contractual y la garantía del cumplimiento del objeto, por lo que una oferta sin imprevistos es inelegible, ya que el precio no es cierto ni definitivo.
Señala que si bien la Administración puede solicitar una subsanación del formato de la estructura de precios (Art. 135 RLGCP) para homologar las ofertas, no se puede aceptar ofertas con imprevistos en cero o sin cotizar. Agrega que en este caso, el adjudicatario reconoció no incluir imprevistos, lo que contraviene la normativa y hace su oferta inelegible, por lo tanto, la nulidad recae en el acto final de adjudicación, no en todo el procedimiento, ya que la CCSS aceptó una oferta inelegible.

La empresa adjudicataria Compañía de Servicios Múltiples MASIZA Sociedad Anónima, al atender la audiencia sobre eventual nulidad señaló que los actos de Estado, en sentido amplio, lo cual incluye toda la Administración Pública, tiene la presunción de legitimidad, validez, perfección y eficacia. En este sentido, la presunción juega en favor del mantenimiento del acto, de su estabilidad, permanencia, de tal modo que surta efectos, que el acto se ejecute. Señala que no encuentra nulidad en cuanto a la forma de en que la administración solicitó el desglose de precio, ya que el componente de imprevistos se trata de un rubro inherente a la lectura de riesgo que hace el oferente, el cual debe considerar el giro de su negocio y las características del objeto contractual, ya la Contraloría ha resuelto que debido a esto se puede subsanar con cero, como lo realizó su representada según resolución R-DCP-SICOP-00210-2025 del 10 de febrero 2025.

Por su parte, la CCSS al atender la audiencia sobre eventual nulidad conferida, señala que actuó de buena fe en el proceso de contratación, buscando asegurar la limpieza en el Área de Salud Mora Palmichal para 44,095 usuarios. Indica que al concurso se presentaron seis ofertas, las cuales cumplen con los requisitos administrativos, técnicos y financieros establecidos en el pliego de condiciones, lo que evidencia la seriedad y

competencia de todos los participantes. Señala que en caso de que algún oferente considerara que la estructura de precios establecida en el pliego de condiciones limitaba su participación o le generaba alguna desventaja, tuvo la oportunidad de presentar un recurso contra dicho pliego al inicio del concurso, conforme a lo establecido en los artículos 253 y 254 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública. Dado que el desglose o la estructura de precios no fue objetado en ese momento, se considera firme y válido para los efectos del proceso. Invoca el principio de conservación de ofertas, garantizando transparencia y resalta que la nulidad del concurso afectaría el derecho fundamental a la salud de los usuarios, por ende, solicita una resolución que favorezca la continuidad contractual, priorizando el interés público, la salud y la vida.

Finalmente, resulta importante mencionar que las empresas VMA Servicios Integrales de Limpieza Sociedad Anónima, Consorcio Corporacion Gonzalez y Asociados y Charmander Servicios Electrónicos en Seguridad, Servicios de Mantenimiento y Seguridad SEMANS Sociedad Anónima y Corporación Multiservicios TYR Sociedad Anónima, no contestaron la audiencia sobre eventual nulidad conferida.

Criterio de la División. **1) Sobre la estructura del precio y la cotización de imprevistos en contratos de servicios.** El artículo 42 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP, Ley No. 9986) y el numeral 102 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP, Decreto Ejecutivo No. 43808-H), establecen que los oferentes deberán presentar la estructura del precio tanto en términos absolutos como porcentuales. Asimismo, expresamente se señala en las disposiciones de cita que, lo anterior será obligatorio para los contratos de servicios y de obra pública, así como para cualquier otro objeto contractual según se establezca en el pliego de condiciones, de manera tal que la Administración establecerá el formato para la presentación de la estructura del precio. En adición, el artículo 102 del RLGCP dispone que esta estructura estará compuesta por el detalle de al menos los costos directos, los costos indirectos, la utilidad y los imprevistos.

Tomando en consideración que la audiencia de nulidad absoluta, evidente y manifiesta versa precisamente sobre la cotización de imprevistos en la estructura del precio, se hace necesario mencionar que recientemente en la resolución **R-DCP-SICOP-01323-2025** de las 21:15 horas del 17 de julio de 2025, este órgano contralor analizó el tema de la obligatoriedad de la inclusión del rubro de imprevistos en las contrataciones de obra y de servicios indicando: *"[...] 2.* ***La cotización de imprevistos.*** *En relación a la cotización de los imprevistos, resulta de interés enmarcar el análisis en lo que dispone la normativa, y el objeto de este rubro, así como el fin que comporta en los términos de la satisfacción del interés público. /* ***A) La regulación de los imprevistos:*** *La Ley General de Contratación Pública dispone lo siguiente en el artículo 42: "Desglose del precio. El oferente deberá presentar la estructura del precio tanto en términos absolutos como porcentuales; lo anterior será obligatorio para los contratos de servicios y de obra pública, así como para cualquier otro objeto contractual según se establezca en el pliego de condiciones. La Administración establecerá el formato para la presentación de la estructura del precio. Cuando haya discrepancias entre los valores absolutos y los porcentuales de la estructura de precio presentada por el oferente, prevalecerán los valores absolutos sobre los porcentuales. El presupuesto detallado deberá ser presentado únicamente por el adjudicatario dentro del plazo de ocho días hábiles posteriores a la firmeza de la adjudicación y antes de la suscripción del contrato. En caso de no presentarse en ese plazo, la Administración procederá conforme a lo establecido en el artículo 52". (Subrayado no es del original). Del numeral transcrito es claro que para procedimientos cuyo objeto contractual sea obra pública o servicios, se debe presentar con la oferta de cada potencial oferente, la estructura del precio y que la Administración tiene la obligación de establecer en el pliego de condiciones el formato para dicha presentación. De la mano con lo expuesto, resulta esencial traer a colación el Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, que en cuanto a la estructura del precio señala en el artículo 102: "Conforme al artículo 42 de la Ley General de Contratación Pública, en los contratos de obra pública y servicios, así como para cualquier otro objeto contractual según se establezca en el pliego de condiciones, el oferente deberá presentar la estructura de precio tanto en valores absolutos como porcentuales, y de presentarse discrepancias entre los valores absolutos y los porcentuales prevalecerán los primeros. Los valores absolutos deberán ser concordantes con la o las monedas con que se presenta el precio de oferta. En los contratos en los que procede la aplicación del reajuste o revisión de precios, de conformidad con lo regulado en los artículos 107, 108 y 109 del presente Reglamento, el oferente deberá aportar la información de los índices oficiales de precios y costos asociados con los costos directos e indirectos de la estructura de precio. (...) La Administración deberá establecer el formato para la presentación de* ***la estructura del precio de la oferta*** *en el pliego de condiciones, tomando en consideración en una obra pública la modalidad de cotización y tipo de contrato.* ***Esta estructura*** *estará compuesta por el desglose del precio de oferta, tanto en valores absolutos como porcentuales* ***con el detalle de al menos los siguientes componentes: los costos directos, los costos indirectos, la utilidad y los imprevistos".*** *(Subrayado no es del original).* ***Es decir el artículo 102, del reglamento*** *(sic)* ***réplica que para contratos de obra pública y servicio se hace obligatorio el desglose del precio, así mismo enfatiza en que la Administración licitante debe diseñar el formato para la presentación de dicha estructura con la oferta de los potenciales oferentes y a su vez es categórico en disponer con carácter de obligatorio y no facultativo que la estructura estará compuesta tanto en valores absolutos como porcentuales, con el detalle de al menos los siguientes componentes: los costos directos, los costos indirectos, la utilidad y los imprevistos. Así mismo los artículo 107 y 108 del citado reglamento aclaran que la utilidad y los imprevistos no serán objeto de reajuste, siendo estos artículos consecuentes con la presentación del desglose del precio en cuanto a que debe contener, que se reajusta y que no, en ejecución contractual. De estas transcripciones, no existe duda que para los contratos de obras y servicios la estructura del precio debe contener los rubros de costos directos, indirectos, utilidad e imprevistos, esto a partir del desarrollo normativo que hace el Reglamentista del artículo 42 de la Ley General de Contratación Pública, por lo que en los contratos antes mencionados, no es disponible para la Administración los componentes de la estructura del precio.*** *Ahora bien, desde una perspectiva puramente normativa, se evidencia que este rubro debe estar inmerso en el precio y reflejado en la estructura; no obstante, es relevante comprender la importante (sic) del rubro dentro de la oferta, como garantía del cumplimiento del objeto contractual, lo que finalmente implica, la consecución del fin público por el que el concurso ha sido tramitado.* ***B) Naturaleza y fin de los imprevistos en los contratos:*** *(...) De lo citado debe recalcarse que dicho rubro forma parte del precio y es incorporado con el fin de cubrir contingencias del contratista durante la ejecución de la obra, es decir el mismo contratista es quien lo estima y lo incorpora como parte del precio ofertado , cálculo que realiza tomando en cuenta que dicho rubro podrá ser eventualmente utilizado para cubrir circunstancias que recaigan bajo su ámbito de responsabilidad, al ser provocadas por su acción u omisión. Así, de entrada, debe aclararse que el sentido de este componente no es cubrir situaciones provocadas por la Administración ni derivadas de una situación imprevisible. Ahora bien, dado que el rubro de los imprevistos, entendido en los términos indicados, forma parte integral del precio cotizado, en el momento en que se adquiere el derecho al pago integral del precio, ello contempla todos sus componentes, sea, costos directos, costos indirectos, utilidad e imprevistos. De manera tal que, no resultaría procedente condicionar el pago del rubro de imprevistos a la comprobación de si en la práctica acontecieron las eventualidades para las cuales el mismo fue establecido, pues ya el contratista tiene un derecho sobre ese monto, siendo que en aplicación del principio de riesgo y ventura, el contratista debe soportar la mayor onerosidad sobrevenida en el cumplimiento de su prestación producida por alguno de esos riesgos, de la misma manera que se beneficiará cuando el resultado de la ejecución le sea más beneficioso. En otros términos, si no se presenta ninguna contingencia sujeta a su responsabilidad, ello será en su beneficio, en la misma forma en que si se presentan situaciones que superan*

el monto establecido igualmente será en su perjuicio. Ahora bien, tal y como lo ha señalado anteriormente esta Contraloría General el rubro de imprevistos forma parte del precio pero éste no es reajustable." ***Es así que se estima lo que se busca en la norma y precedentes es que tanto en objetos de obra pública como servicios, se estime el rubro de los imprevistos como un monto para cubrir cualquier error en la estimación del presupuesto o cualquier eventualidad que recaiga bajo la responsabilidad del adjudicatario. Por ello es dable afirmar que el concepto del rubro de imprevistos está intrínsecamente ligado a la búsqueda de asegurar la consecución del fin o interés público en la contratación, pues resulta claro que su propósito es cubrir cualquier situación imprevista que pueda presentarse durante la ejecución contractual y no deben confundirse con una mala planificación o cálculo de costos, sino que surgen del riesgo implícito en todo contrato. Y su cotización lo que pretende es evitar que el contratista consuma otros rubros del precio y con ello se ponga en riesgo la ejecución del objeto a razón de la onerosidad que podría representar la ejecución del objeto contractual. Por eso se ha expuesto que el rubro de imprevistos tiene una naturaleza inherente a la lectura de riesgo que hace el oferente y la correcta inclusión de los imprevistos contribuye a la certeza y seguridad del precio ofertado, ya que es criterio indicar que al contemplar los imprevistos, se contribuye a asegurar que el futuro contratista disponga de recursos para enfrentar eventualidades sin afectar la ejecución del servicio y esto mitiga el riesgo de interrupciones o incumplimientos que podrían perjudicar el fin público de la contratación. Es así que entiende este órgano contralor, que para el Reglamentista la exigencia de este rubro en la estructura de precio permite a la Administración verificar que el precio cotizado cubra la totalidad de los costos del objeto contractual, incluyendo aquellos riesgos inherentes a la ejecución. Así mismo se considera que una cotización clara y transparente de los imprevistos es esencial para una sana inversión de los recursos públicos. Por eso la obligación de incluir explícitamente los imprevistos garantiza que todos los oferentes compitan bajo las mismas reglas y que la Administración pueda comparar las ofertas en igualdad de condiciones. De tal manera, no es posible considerar que en una estructura de precios de este tipo de contratos, la cotización se muestre con cero, se omita el rubro, o de existir el rubro se deje en blanco, ya que esto implica que no se está cotizando el rubro, y con ello se maximiza la posibilidad de problemas en la ejecución del contrato***. *En resumen: puede indicarse que los imprevistos son una previsión económica que el oferente debe integrar en su estructura de precios para cubrir los riesgos y eventualidades propias de la ejecución del contrato. Su inclusión es obligatoria y transparente, según lo establecido en el Artículo 102 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública y es crucial para asegurar la viabilidad, continuidad y eficacia del contrato, lo cual directamente protege y materializa el interés público que se persigue con cada procedimiento de contratación. Como tal la definición del monto a cotizar por imprevisto corresponde al oferente; sin embargo, no es dable partir de una cotización en cero para estos contratos, pues conlleva una vulneración al fin que persigue la figura, a la disposición reglamentaria y legal.* ***C. Excepción. Según se ha expuesto por regla, en todo contrato de servicios y obra la Administración debe incorporar el rubro de imprevistos; sin embargo, no pierde de vista este órgano contralor que no todos los objetos son iguales, lo que incluso puede conllevar que en casos muy particulares algunos rubros de la estructura de costos no sea necesario que estén presentes. De ahí que se estima, en aquellos casos donde la Administración llegue a determinar que el rubro de imprevistos no es necesario deberá explicarlo en el pliego de condiciones, exponiendo las razones por las que considera que ese contrato no lo requiere, es decir, un análisis de la naturaleza del contrato, del objeto contractual con sus términos y condiciones y cómo no se afecta el cumplimiento del contrato, por la ausencia de ese rubro destinado a cubrir las contingencias que surjan durante la ejecución contractual y que, como se indicó líneas atrás, el legislador consideró como uno de los elementos mínimos en la estructura del precio en los contratos. Ahora, en el caso de los oferentes si consideran que el rubro no debe ser incorporado o bien, si debe serlo, deberán acudir vía objeción -siendo este el momento procesal oportuno- a discutir y brindar argumentos que sustenten su posición. Sobre esto, vale destacar, cómo más adelante se expondrá, que la Administración no fundamentó porqué el rubro no es necesario para el tipo de servicio, ni que se asegure el cumplimiento del contrato; por el contrario, su argumento transita bajo la lógica de la aplicación del reglamento de reajuste y revisión de precios, por lo que no se evidenció justificación alguna.*** *De frente a estas premisas, se procede a determinar lo ocurrido en el caso particular. [...]"* (resaltado es propio).

En la misma línea la resolución **R-DCP-SICOP-01364-2025** de las 09:02 horas del veintitrés de julio de dos mil veinticinco señala: *"Así las cosas, si bien la Administración se encuentra facultada para definir el formato de la presentación de la estructura en el pliego de condiciones, de la lectura de los artículos 42 de la LGCP y 102 del RLGCP, así como lo expuesto en la reciente resolución R-DCP-SICOP-01323-2025, es posible concluir que: 1- Los imprevistos son una previsión económica que el oferente debe integrar en su estructura de precios para cubrir los riesgos y eventualidades propias de la ejecución del contrato. 2- El rubro de imprevistos tiene una naturaleza inherente a la lectura de riesgo que hace el oferente y conforme la normativa vigente, la correcta inclusión de los imprevistos contribuye a la certeza y seguridad del precio ofertado; para la comparación de ofertas en igualdad de condiciones. 3- La finalidad de las normas es que se cotice el rubro de los imprevistos como un monto para cubrir cualquier error en la estimación del presupuesto o cualquier eventualidad que recaiga bajo la responsabilidad del adjudicatario; asegurando la consecución del fin o interés público en la contratación y evitando que el contratista consuma otros rubros del precio y con ello se ponga en riesgo la ejecución del objeto a razón de la onerosidad que podría representar la ejecución del objeto contractual. 4- Como regla general, para los objetos contractuales denominados servicios u obra, la presentación de la estructura de precio tanto en términos absolutos como porcentuales es obligatoria y debe contener al menos los componentes: costos directos, costos indirectos, utilidad e imprevistos. Lo anterior, salvo en aquellas licitaciones donde la Administración llegue a determinar que el rubro de imprevistos no es necesario, análisis que deberá realizar de frente al objeto contractual licitado con sus términos y condiciones, caso en el cual deberá explicarlo en el pliego de condiciones, exponiendo los motivos por los que considera que ese contrato no lo requiere (o en su defecto, remitir a los análisis previos que sustentan la no inclusión del rubro en el pliego). 5- Para los objetos contractuales de suministro de bienes la estructura de precio es facultativa, quedando a discrecionalidad de la Administración su determinación en el pliego de condiciones.* ***6- Conforme los principios de igualdad, buena fe objetiva y transparencia, no es procedente considerar que en una estructura de precios la cotización de imprevistos se muestre en cero, se omita el rubro, o de requerirse el rubro se deje en blanco; ya que esto no sólo impide la comparación en condiciones de igualdad entre ofertas y sino que deja de lado la finalidad de las nor****mas* ***vigentes que pretende prevenir potenciales problemas en la fase de ejecución del contrato.*** *Cabe mencionar que dicha posición ha sido secundada recientemente por este órgano contralor en la resolución R-DCP-SICOP-01323-2025 de las 21:15 horas del 17 de julio de 2025, conforme a los antecedentes que ya se hallaban en el oficio 05043, (DCA-1382) del 26 de mayo de 2014 y la resolución R-DCP-SICOP-00398-2024 de las 14:12 horas del 19 de marzo de 2024. Aunado a ello, resulta importante acotar que en la resolución R-DCP-SICOP-01323-2025 de las 21:15 horas del 17 de julio de 2025, también se advirtió que, en el caso de los oferentes consideren que el rubro de imprevistos regulado en los artículos 42 de la LGCP y 102 del RLGCP no debe ser incorporado, o bien, que por el contrario sí debe ser incluido, deberán acudir al recurso de objeción al pliego para dilucidar el asunto, de forma que las reglas queden claras para todos los participantes del concurso*".(resaltado es propio).

2) Sobre la existencia de la nulidad absoluta, evidente y manifiesta en este procedimiento.

En este caso, la Caja Costarricense de Seguro Social promovió la Licitación Mayor No. 2025LY-000001-0001102382, para contratar Servicios de Limpieza para la Sede y los EBAIS del Área de Salud Mora Palmichal ([2. Información de Pliego de condiciones] / Ingreso del pliego de condiciones/ Pliego modificado Mora Palmichal.pdf). El pliego de condiciones estableció en el punto 13: *"13. Estructura del precio El oferente debe presentar el desglose del precio, según su giro o rol comercial. La presentación del desglose de precio bajo la estructura descrita en la siguiente tabla es mandatorio por lo que las ofertas deben ajustarse al formato indicado, de acuerdo con el art. 102 RLGCP"*

Al efecto el formato para presentar el desglose del precio, establece indicar el desglose de los rubros de: *"Mano de obra, Gastos administrativos, Insumos o implementos y Margen de utilidad total"*, estos en Valor absoluto de la oferta y Valor porcentual de la oferta; de la siguiente forma:
"13. Estructura del precio El oferente debe presentar el desglose del precio, según su giro o rol comercial. La presentación del desglose de precio bajo la estructura descrita en la siguiente tabla es mandatorio por lo que las ofertas deben ajustarse al formato indicado, de acuerdo con el art. 102 RLGC

Desglose	***Valor absoluto de la oferta***	***Valor porcentual de la oferta***
Mano de obra		
Gastos administrativos		
Insumos o implementos		
Margen de utilidad total		
Oferta total		

(ver SICOP expediente del concurso 2025LY-000001-0001102382 [Versión Actual] /Ingreso del pliego de condiciones /Pliego modificado Mora Palmichal.pdf).

Adicionalmente el pliego de condiciones sigue indicando: *"15. Derecho al mantenimiento del equilibrio económico del contrato Conforme lo indicado en el artículo 43 de la Ley General de Contratación Pública, solo serán reajustados o revisados los elementos de costo del precio cotizado. Bajo ningún supuesto la utilidad será susceptible de ser reajustada o revisada. Para cumplir con lo estipulado en los párrafos anteriores, en el reglamento de la presente ley se establecerán los criterios técnicos a seguir para garantizar la determinación objetiva del reajuste o la revisión de los precios. 16. Aprobación mecanismo* (sic) *para revisión de precios. Cuando proceda la aplicación de la revisión de precios, de conformidad con lo regulado en los artículos 107, 108 y 109 del presente Reglamento a Ley de General de Contratación Pública, el oferente deberá aportar la información de los índices oficiales de precios y costos asociados con los costos directos e indirectos de la estructura de precio. Dichos índices deberán ser elaborados y emitidos por la entidad oficial del país de origen de los costos y corresponder a la misma moneda con que se presenta el precio de oferta y los valores"* (ver SICOP expediente del concurso 2025LY-000001-0001102382 [Versión Actual] /Ingreso del pliego de condiciones /Pliego modificado Mora Palmichal.pdf (0.62 MB)).

En ese sentido, del pliego de condiciones se desprende que pese a que en la estructura de precio solicitada por la Administración en la cláusula 13, para la presentación de la oferta económica, no se incluyeron los imprevistos; de manera contradictoria en la cláusula 16 correspondiente al reajuste del precio se reconoce su existencia al citar los artículos 107, 108 y 109 del RLGCP, los cuales en lo que interesa, son categóricos en advertir que los imprevistos no son plausibles de reajuste en fase de ejecución.

En el concurso, se presentaron seis (6) ofertas, a saber: 1. Compañía de Servicios Múltiples MASIZA Sociedad Anónima, 2.VMA Servicios Integrales de Limpieza Sociedad Anonima, 3.Consorcio Corporacion Gonzalez y Asociados y Charmander Servicios Electrónicos en Seguridad, 4.Servicios de Mantenimiento y Seguridad SEMANS Sociedad Anónima, 5. Corporación Multiservicios TYR Sociedad Anónima y 6. PBS Proveedores de Bienes y Servicios Sociedad Anónima, (ver en el apartado 3. Apertura de ofertas/Resultado de la apertura).

En las ofertas se observa que la estructura de precio fue presentada, tal y como de seguido se transcribe:

Compañía de Servicios Múltiples MASIZA Sociedad Anónima.

CUADRO N° UNO
DESGLOSE DE COSTOS TOTALES
"Servicios de Limpieza para la Sede y los EBAIS del Área de Salud Mora Palmichal"

Pc = Mo + GA + U	**Precio / Mes**	**Precio/ 12 meses**	**Peso Porcentual (%)**
Mo = Costo de mano de obra	11,030,842.850	132,370,114.200	93 .80
I = Insumos	207,211.472	2,486,537.663	1 .76
GA = Gastos administrativos	168,570.815	2,022,849.778	1 .43
U = Utilidad	353,605.379	4,243,264.551	3 .01
TOTAL	11,760,230.516	141,122,766.191	100 .00

(ver en el apartado 3. Apertura de ofertas/Resultado de la apertura/Oferta 1 Compañía de Servicios Múltiples MASIZA Sociedad Anónima).

VMA Servicios Integrales de Limpieza Sociedad Anonima.

FORMULARIO A. OFERTA ECONÓMICA.
 # de Proveedor: VMA Limpieza 8436
Señores: Caja Costarricense de Seguro Social
ESTRUCTURA PORCENTUAL

Yo, Rafael Vargas Carvajal, cédula de identidad número 1-1388-0840, mayor, soltero, empresario, con domicilio en Platanares de Moravia, en mi Calidad de Apoderado Generalísimo sin límite de suma de la Sociedad de esta plaza VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA S.A.. con cédula jurídica número 3-101-086923,declaro bajo fe de juramento que me comprometo a realizar todos trabajos enumerados a continuación por los montos indicados: ESTA OFERTA ES LIBRE DE IMPUESTOS.

Detalle	*Porcentaje %*	*Precio Mensual ¢*	*Precio Anual ₡*
Mano de obra	*93.16%*	₡10,966,583.83	₡131,599,006.01
Insumos	*0.89%*	₡104,529.89	₡1,254,358.63
Gastos Administrativos	*0.95%*	₡111,600.00	₡1,339,200.00
Utilidad	*5.00%*	₡588,563.88	₡7,062,766.56
Total	***100%***	₡11,771,277.60	₡141,255,331.20

MONTO MENSUAL:Once millones setecientos setenta y un mil doscientos setenta y siete colones con sesenta céntimos

MONTO ANUAL :Ciento cuarenta y un millones doscientos cincuenta y cinco mil trescientos treinta y un colones con veinte céntimos

(ver en el apartado 3. Apertura de ofertas/Resultado de la apertura/Oferta 2 MA Servicios Integrales de Limpieza Sociedad Anonima)

Consorcio Corporacion Gonzalez y Asociados y Charmander Servicios Electrónicos en Seguridad.

CONCEPTO	**PORCENTAJE**	**MONTO MENSUAL**	**MONTO ANUAL**
MANO DE OBRA	93,18%	¢11.007.867,59	¢132.094.411,07
INSUMOS	1,20%	¢141.572,59	¢1.698.871,14
GASTOS ADMINISTRATIVOS	0,62%	¢73.339,19	¢880.70,23
COSTO TOTAL	95,00%	¢11.222.779,38	¢134.673.352,56
UTILIDAD	5,00%	¢590.710,99	¢7.088.531,91
COBRO TOTAL	100,00%	¢11.813.490,37	¢141.761.884,47

(ver en el apartado 3. Apertura de ofertas/Resultado de la apertura/Oferta 3. Consorcio Corporacion Gonzalez y Asociados y Charmander Servicios Electrónicos en Seguridad).

Servicios de Mantenimiento y Seguridad SEMANS Sociedad Anónima.

RUBRO	**COSTO MENSUAL,¢**	**COSTO ANUAL,¢**	**PORCENTAJE**
Mano de Obra	**¢11.062.969,36**	**¢132.755.632,28**	**91,82%**
Gastos administrativos	**¢173.508,11**	**¢2.082.097,29**	**1,44%**
Insumos	**¢210.237,94**	**¢2.522.855,28**	**1,74%**
Utilidad	**¢602.458,71**	**¢7.229.504,47**	**5,00%**
Total	**¢12.049.174,11**	**¢144.590.089,31**	**100,00%**

(ver en el apartado 3. Apertura de ofertas/Resultado de la apertura/Oferta 4. Servicios de Mantenimiento y Seguridad SEMANS Sociedad Anónima)

Corporación Multiservicios TYR Sociedad Anónima

ITEM	DESCRIPCION	MONTO	PORCENTAJE
1	COSTOS DE EQUIPOS E IMPLEMENTOS SOLICITADOS EN EL PLIEGO CARTELARIO	₡310,000.84	2.55%
2	COSTO DE MANO DE OBRA+CARGAS SOCIALES	₡10,629,032.16	87.42%
3	COSTOS ADMINISTRATIVOS	₡150,000.00	1.23%
4	UTILIDAD	₡1,070,000.00	8.80%
5	SUBTOTAL UNITARIO	₡12,159,033.00	100,00%
6	IVA		13,00%
7	TOTAL UNITARIO	₡12,159,033.00	

(ver en el apartado 3. Apertura de ofertas/Resultado de la apertura/Oferta 5 Corporación Multiservicios TYR Sociedad Anónima)

PBS Proveedores de Bienes y Servicios Sociedad Anónima.

Área de Salud de Mora Palmichal	**Mensual**		**Anual**			
	Monto	**Porcentaje**	**Monto**	**Porcentaje**	**Índices de precio**	**Institución**
Costos Directos de MO	₡ 11.020.353,26	90,33%	₡ 132.244.239,12	90,33%	**ISMN**	**BCCR**
Costos Directos de I	₡ 258.820,83	2,12%	₡ 3.105.849,96	2,12%	**IPP-S**	**BCCR**

Costos indirectos de MO	₡ 134.500,00	1,10%		₡ 1.614.000,00	1,10%	**ISMN**	**BCCR**
Costos indirectos de I	₡ 84.000,00	0,69%		₡ 1.008.000,00	0,69%	**IPC**	**BCCR**
Imprevistos	₡ 90.000,00	0,74%		₡ 1.080.000,00	0,74%	**NA**	
Utilidad	₡ 612.325,91	5,02%		₡ 7.347.910,92	5,02%	**NA**	
Total	₡ 12.200.000,00		**100,00%**	₡ 146.400.000,00	**100,00%**		

(ver en el apartado 3. Apertura de ofertas/Resultado de la apertura/Oferta 6 PBS Proveedores de Bienes y Servicios Sociedad Anónima)

De las seis plicas referenciadas se colige que, Compañía de Servicios Múltiples MASIZA Sociedad Anónima, VMA Servicios Integrales de Limpieza Sociedad Anonima, Consorcio Corporacion Gonzalez y Asociados y Charmander Servicios Electrónicos en Seguridad, Servicios de Mantenimiento y Seguridad SEMANS Sociedad Anónima, Corporación Multiservicios TYR Sociedad Anónima, presentaron su estructura sin incluir el rubro de imprevistos, mientras que la empresa apelante PBS Proveedores de Bienes y Servicios Sociedad Anónima presentó su estructura incorporando 0,74% por concepto de imprevistos.

La Administración mediante oficio “DFC-ACC-0313-2025A.S.Palmichal2025LY-1-2382AVC” del 26 de marzo de 2025 emitió el estudio de razonabilidad de precios, en el cual se concluyó que: *“Al aplicar la metodología de análisis establecida por el Área Contabilidad de Costos, se determina que: • Oferta N°3, CHARMANDER S.A S.A, Razonable, se establece que la oferta cumple con el rango de tolerancia. • Oferta N°4, MASIZA S.A S.A, Razonable, se establece que la oferta cumple con el rango de tolerancia. • Oferta N°5 TYR S.A., Razonable, se establece que la oferta cumple con el rango de tolerancia. • Oferta N°6 SEMANS S.A., Razonable, se establece que la oferta cumple con el rango de tolerancia. • Oferta N°7 VMA S.A., Razonable, se establece que la oferta cumple con el rango de tolerancia. • Oferta N°8 PBS S.A., Razonable, según lo indagado el oferente se considera razonable.”* (ver Resultado de la solicitud de verificación/ Número de secuencia 1646542 Solicitud de estudio razonabilidad de precios/ Análisis Administrativo 2025LY-000001-0001102382 Servicio de Limpieza.pdf/Tramitada / DFC-ACC-0313-2025 A.S. Palmichal 2025LY-1-2382AVC.pdf)
Además consta el oficio No. 0535-2025 Análisis técnico AS Mora Palmichal, de fecha 30 abril del 2025, en el que se indica: *“5. Conclusiones: Así las cosas, luego de realizar este análisis bajo los principios de eficiencia y eficacia y de valorar todos los elementos técnicos requeridos en el pliego de condiciones de esta contratación, se establece que la siguiente oferta cumple técnicamente: Oferta 3: CONSORCIO CORPORACION GONZALEZ Y ASOCIADOS Y CHARMANDER SERVICIOS ELECTRONICOS EN SEGURIDAD Oferta 4: COMPAÑIA DE SERVICIOS MULTIPLES MASIZA SOCIEDAD ANONIMA Oferta 6: SERVICIOS DE MANTENIMIENTO Y SEGURIDAD SEMANS SOCIEDAD ANONIMA Oferta 7: VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA Oferta 8: PBS PROVEEDORES DE BIENES Y SERVICIOS SOCIEDAD ANONIMA “* (ver Resultado de la solicitud de verificación/ Número de secuencia 1646515 Solicitud de análisis administrativo de las ofertas/ Tramitada /Análisis Administrativo 2025LY-000001-0001102382 Servicio de Limpieza.pdf)

Una vez determinado el cumplimiento técnico y de razonabilidad del precio, la Administración de conformidad con el sistema de evaluación (Precio de oferta 90%/Criterios estratégicos 10%), asigna a las ofertas el siguiente puntaje final: COMPAÑIA DE SERVICIOS MULTIPLES MASIZA SOCIEDAD ANÓNIMA /100, VMA SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA SOCIEDAD ANONIMA / 99,91, CONSORCIO CORPORACION GONZALEZ Y ASOCIADOS Y CHARMANDER SERVICIOS ELECTRÓNICOS EN SEGURIDAD / 99,59, SERVICIOS DE MANTENIMIENTO Y SEGURIDAD SEMANS SOCIEDAD ANONIMA / 97,84, PBS PROVEEDORES DE BIENES Y SERVICIOS SOCIEDAD ANONIMA/96,75. (ver [4. Información del acto final]/Resultado del sistema de evaluación/Resultado de la evaluación)

Según los antecedentes de hecho y de derecho arriba expuestos, este órgano contralor concluye que el desglose del precio que fue diseñado por la Administración en el pliego de condiciones, omitió la incorporación del rubro de imprevistos, a pesar que este concurso es un contrato de servicios, y por ende, su cotización era de carácter obligatorio conforme a los artículos 42 de la LGCP y 102 del RLGCP; sin que haya existido por parte de la Administración justificación técnica para ello, en los documentos que integran la decisión inicial o bien, en el pliego de condiciones. Así las cosas, para este órgano contralor la omisión de la Administración en el pliego de condiciones, conforme a la cual no se incluyeron los imprevistos en los componentes de la estructura de precio y que llevó a que fueran presentadas cotizaciones de ofertas en disparidad y desigualdad, generando a su vez una distorsión para los concursantes que impide la selección de la oferta más idónea en condiciones de mejor valor por el dinero, debido a la inobservancia de lo dispuesto en los artículos 42 de la LGCP y 102 del RLGCP; configura una nulidad absoluta, evidente y manifiesta, al existir un vicio en el motivo al no ser legítimo, esto en los términos de los artículos 128, 133, 166, 173 y 223 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP, Ley No. 6227), así como 28 de la LOCGR, 98 inciso b) punto iii de la LGCP, 247 y 248 del RLGCP.

a) Vigencia del transitorio III del Reglamento para el Reajuste Precios en los Contratos de Obra Pública y la Revisión de Precios en los Contratos de Bienes y Servicios. Con la respuesta a la audiencia inicial, la CCSS alegó que el Transitorio IX del RLGCP y el Transitorio III del Reglamento para el Reajuste de Precios indican que, hasta la emisión de un nuevo reglamento, se continuará aplicando el Decreto Ejecutivo Nº33114 o una fórmula acordada para el reajuste y revisión de precios en contratos públicos iniciados antes del 1 de diciembre de 2022 y antes de la entrada en vigencia del reglamento actual, respectivamente.

Indica que aunque el artículo 103 del RLGCP exige un desglose detallado del presupuesto, no existe un respaldo matemático para el cálculo de las revisiones de precios, lo que genera un vacío. Por ello, se permite que la estructura de precios se ajuste a las necesidades actuales de cálculo, ya que no hay indicadores que respalden la estimación de los rubros propuestos en dicho artículo. Esto hace necesario que las Administraciones y las partes evalúen estas regulaciones para asegurar la eficiencia y eficacia en la consecución del interés público. Afirma que es evidente que el pliego de condiciones aplica los transitorios indicados, puesto que ante la exigencia del uso de una estructura de precio que no contiene un respaldo matemático para el cálculo de revisiones de precios, se crearía un vacío matemático, y de índices que están dispuestos en un reglamento de reajustes y revisiones de precios que no está vigente. Considera que la estructura del precio o desglose del precio está intrínsecamente relacionada con la estimación de la revisión de precios y reajuste de precios, ergo, el legislador habilitó para que los desgloses del precio se acoplen a las necesidades actuales del cálculo hasta la entrada en vigencias del citado reglamento, es por lo cual se debe tener en cuenta la trascendencia que implica para el análisis de las ofertas la aplicación de un desglose de precios que no cuenta con un respaldo para el cálculo del equilibrio económico de allí la consideración de los transitorios que difieren su aplicación en cuatro meses.

Sobre el particular, considera esta Contraloría General que no lleva razón la CCSS, ya que el Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, no dispone un transitorio para la aplicación de normas, entre ellas el artículo 102, de manera que desde su publicación era de acatamiento obligatorio para la Administración. Asimismo, estima este órgano contralor que sujetar la cotización de los imprevistos a la vigencia del Reglamento de reajuste y revisión de precios, tampoco resulta lógico, en tanto el rubro de imprevistos no es reajustable al tenor de los artículos 107, 108 y 109 del RLGCP, de manera que su incorporación en la estructura del precio no se ve afectada por la vigencia del reglamento mencionado.

b) La cotización cero del rubro de imprevistos. Al atender la audiencia inicial como al contestar la audiencia de nulidad, la empresa COMPAÑIA DE SERVICIOS MÚLTIPLES MASIZA SOCIEDAD ANÓNIMA refiere que de conformidad con las resoluciones R-DCP-SICOP-02017-2024 y R-DCP-SICOP-00210-2025, se ha admitido la posibilidad de cotizar 0% de imprevistos, en ese sentido señala que su empresa cuenta con experiencia más que de sobra en contrataciones de la misma naturaleza para formular sus ofertas con datos reales, completos y razonables, es por lo tanto que según su estrategia comercial el rubro de Imprevisto para esta contratación es 0 y que por este motivo y por solicitud expresa de la administración en el pliego de condiciones fue que se ofertó sin mostrar explícitamente este rubro.

En cuanto a lo alegado por el consorcio MASIZA, este órgano contralor advierte que la resolución R-DCP-SICOP-02017-2024 conforme a lo ya explicado, ha sido reconsiderada en la resolución R-DCP-SICOP-01323-2025 de las 21:15 horas del 17 de julio de 2025, posición que reafirma en la resolución R-DCP-SICOP-01364-2025 de las 09:02 del 23 de julio de 2025, de manera que la posibilidad de cotizar 0% de imprevistos, así como subsanar la estructura en esos términos en audiencia inicial, al no resultar conforme con el ordenamiento jurídico vigente en materia de contratación, no es procedente.

En relación con la resolución R-DCP-SICOP-0210-2025, se tiene que tal y como se indicó en la resolución R-DCP-SICOP-01323-2025, responde a un concurso cuyo objeto era la compra de suministros; de tal manera, no resulta de aplicación para este caso, siendo este un contrato de servicios, y por ende la aplicación de la norma es estricta. Por otro lado, en cuanto a lo indicado sobre la excepción a la regla de cotización, vale indicar que es en la objeción que esto debió ventilarse, no siendo este el momento procesal oportuno en el que se pretenda revertir la obligatoriedad.

c) Existencia de una nulidad absoluta, evidente y manifiesta en el caso en concreto. Al tenor de lo que rezan los artículos 28 de la LOCGR, 98 inciso b) punto iii de la LGCP, 247 y 248 del RLGCP, 128, 133, 166, 173 y 223 de la LGAP, conforme a lo que ha sido explicado y considerando los argumentos expuestos por las partes, es criterio de esta Contraloría General que el procedimiento debe ser anulado, al encontrarse frente a una nulidad absoluta, evidente y manifiesta, ya que dada la omisión detectada en el pliego de condiciones, de haberse seguido las formas dispuestas por el ordenamiento, el resultado sería otro; es decir, se podrían tener ofertas elegibles que hayan concursado en igualdad de condiciones. Esto, atiende a lo dispuesto en el artículo 223 incisos 1) y 2) de la LGAP, el cual al efecto estatuye que sólo causará nulidad de lo actuado la omisión de formalidades sustanciales del procedimiento y que, se entenderá como sustancial la formalidad cuya realización correcta hubiera impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes, o cuya omisión causare indefensión.

En este caso, este órgano contralor considera que la nulidad es absoluta, evidente y manifiesta, pues sin mayor esfuerzo, basta con confrontar la letra de los artículos 42 de la LGCP y 102 del RLGCP, para verificar el incumplimiento del pliego de condiciones en su clausulado, al omitir la CCSS la incorporación del rubro de imprevistos; lo cual trajo como consecuencia la presentación de ofertas en desigualdad de condiciones, indefensión de los oferentes y un menoscabo de la competencia entre los concursantes; así como la imposibilidad de la Administración de elegir la mejor oferta en el mercado, siendo este último un aspecto fundamental desde el punto de vista de la Hacienda Pública.

Además, estima este órgano contralor que en el asunto de marras, se plantea **un choque aparente entre principios aplicables a la materia de contratación pública**: por un lado, el principio de eficiencia y la necesaria conservación de los actos, el cual se encuentra regulado tanto de manera especial como parte integrante de los principios de eficacia y la eficiencia en el artículo 8 inciso e) de la LGCP como de manera general en los numerales 10 y 168 de la LGAP; mientras que por el otro lado, el principio de igualdad desarrollado particularmente en el artículo 8 inciso f) de la LGCP. Sin embargo, para el caso concreto se considera que, **de una ponderación de intereses, debe prevalecer el segundo**. Al respecto, conviene recordar que la ponderación de intereses en doctrina se ha definido como: *"[...] la actividad consistente en tomar en consideración simultáneamente exigencias que presionan en sentidos opuestos. Ponderar equivale aquí a sopesar o valorar criterios que demandan acciones diferentes, a medir el peso de razones opuestas mediante su colocación en los platillos de una balanza,* [...]" (ARROYO JIMÉNEZ, Luis, "Ponderación, proporcionalidad y Derecho Administrativo", Revista para el Análisis del Derecho InDret, Universidad de Castilla-La Mancha, Volumen 2, Madrid, 2009). Por otro lado, el autor Robert Alexy, expone que *"la ley de la ponderación muestra que ésta puede descomponerse en tres pasos. En el primero debe constatarse el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio. A él debe seguir en un segundo paso la comprobación de la importancia de la realización del principio contrario. En un tercer paso finalmente debe averiguarse si la importancia de la realización del principio contrario justifica el perjuicio o incumplimiento del otro."* (ALEXY Robert, "Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad", Biblioteca Corte Interamericana de Derechos Humanos, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, No. 11, enero-junio 2009).

En el caso bajo análisis, es criterio de este órgano contralor que debe armonizarse la lectura de los principios de eficiencia y eficacia que sustenta la conservación de los actos y el principio de igualdad, ambos como baluartes de la satisfacción del interés público. De esa forma, resulta consistente con la lectura de este órgano contralor buscar interpretar el ordenamiento de manera que permita conservar las actuaciones de la Administración, y con ello los procedimientos, orientado por la consecución del resultado del procedimiento; pero ello no puede ir detrimento de la necesidad de reglas claras que permitan que todos los oferentes presenten sus propuestas en condiciones de igualdad y desde luego que se atiende el fin público para el que fue promovido el procedimiento.

Tal y como se explicó líneas atrás, de las cinco ofertas presentadas, Compañía de Servicios Múltiples MASIZA Sociedad Anónima, VMA Servicios Integrales de Limpieza Sociedad Anonima, Consorcio Corporacion Gonzalez y Asociados y Charmander Servicios Electrónicos en

Seguridad, Servicios de Mantenimiento y Seguridad SEMANS Sociedad Anónima, Corporación Multiservicios TYR Sociedad Anónima, presentaron su estructura sin incluir el rubro de imprevistos, siguiendo la estructura del precio dispuesta en el pliego, es decir, la propuesta se hace conforme lo requerido en el pliego de condiciones. Sin embargo, la oferta de PBS Proveedores de Bienes y Servicios Sociedad Anónima incorporó adicionalmente los imprevistos dispuestos en el artículo 102 del RLGCP, el cual no estaba contemplado en el pliego de condiciones.

Así entonces, en el caso es notorio que no existió igualdad entre las propuestas. **Esta igualdad no es entendida sólo por el hecho de presentar estructuras de precio diferentes, sino también, porque genera asimetría entre las ofertas presentadas.** Ante ello se vislumbran algunas opciones, para remediarlas. De entrada, podría pensarse en suprimir el rubro de imprevistos en aquella oferta que lo cotizó, pero hacerlo implica desconocer el ordenamiento, así como, alterar la propuesta, con lo que además, si la empresa estimó imprevistos, se le estaría despojando de ellos en ejecución, lo que sería contrario al criterio expuesto. Ahora bien, se podría sumar el rubro a las propuestas que no lo hicieron con el fin de solventar la omisión, pero no corresponde a este órgano contralor definir un valor monetario para dicho componente, no solo porque excedería las competencias otorgadas, sino además por que su definición es propio del negocio del oferente, de manera que solo él puede determinarlo. Por otro lado, de mantener las ofertas tal como están, es claro que aquellas que no cotizan imprevistos llevan una ventaja “aparente” de frente a las que sí lo hacen. La otra posibilidad, es la que propone la empresa recurrente, excluir a las que lo hicieron mal, pues desatendieron las disposiciones reglamentarias. Esto si bien ha sido una posición de este órgano contralor, no es posible aplicarla en este caso en específico, por el hecho que los oferentes fueron inducidos a error por la forma en cómo fue planteado el pliego, el cual es pieza fundamental en el procedimiento de contratación, de manera que en este caso se propició que algunos oferentes no se ajustaran a la normativa mientras que en un caso sí se hizo, lo cual sí genera un resultado diferente no sólo para los oferentes participantes; sino también para la debida selección de la oferta más conveniente, pues al inducir a error se perdieron ofertas que pudiendo ser elegibles y obtener el mayor puntaje del concurso quedaron fuera del concurso y en consecuencia de haberse ajustado el pliego a la normativa el resultado sí pudo ser diferente.

En ese sentido, este órgano contralor se ha orientado en forma consistente a la orientación a resultados y a la prevalencia de los principios de eficiencia y eficacia, sea que prive lo sustancial en los procedimientos de contratación, pero **en el caso se aprecian como un límite los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y buena fe objetiva**, en los que se asume una actuación apegada a derecho por parte de la Administración, lo cual en este caso no ocurrió, generando las disparidades antes mencionadas.

Precisamente, en este asunto, la lesión al principio de igualdad que se generó es de tal magnitud que, en el estudio de razonabilidad en oficio DFC-ACC-0313-2025 A.S. Palmichal 2025LY-1-2382AVC (1), no se contempló el rubro de imprevistos como parte de la estructura del precio global analizado, pese a que la apelante PBS Proveedores de Bienes y Servicios Sociedad Anónima, lo incluyó en su cotización, ello se comprueba dado que la CCSS en el cuadro anexo en la página 13 del documento de cita, no detalló el rubro de los imprevistos como parte de la estructura de precio; sino que únicamente indicó los montos de las ofertas con los componentes mano de obra, insumos, gastos administrativos y utilidad, (ver Resultado de la solicitud de verificación/ Número de secuencia 1646542 Solicitud de estudio razonabilidad de precios/ Análisis Administrativo 2025LY-000001-0001102382 Servicio de Limpieza.pdf / Tramitada / DFC-ACC-0313-2025A.S.Palmichal2025LY-1-2382AVC.pdf).

De esa forma, se desprende que en el caso la Administración sumó los imprevistos que fueron cotizados por PBS en el componente de gastos administrativos a fin de hacer comparables globalmente todas las ofertas, lo cual se desprende del citado cuadro anexo, actuación que tampoco resulta técnicamente correcta de conformidad con los artículos 42 y 43 de la LGCP, así como 102, 107, 108 y 109 RLGCP; ya que la normativa señala que bajo ningún supuesto, serán objeto de reajuste ni revisión el rubro de imprevistos; posibilidad de reajuste o revisión que sí poseen los gastos administrativos por su naturaleza. (ver Resultado de la solicitud de verificación/ Número de secuencia 1646542 Solicitud de estudio razonabilidad de precios/ Análisis Administrativo 2025LY-000001-0001102382 Servicio de Limpieza.pdf/Tramitada / DFC-ACC-0313-2025 A.S. Palmichal 2025LY-1-2382AVC.pdf)

De esa forma, para este órgano contralor quedan de manifiesto las consecuencias en el motivo del acto final, que fueron antes referenciadas, a saber: **i)** Que las ofertas no fueran comparables entre sí, por contemplar diferentes rubros, **ii)** Que la Administración no pudiera realizar un estudio de ofertas en igualdad de condiciones, que le permitiera elegir la mejor opción en el mercado, y, **iii)** Que los oferentes se encontraran en indefensión, debido al error que se indujo en el pliego de condiciones. Debe tomarse en consideración además, que el sistema de evaluación establecido era Precio de oferta 90% / Criterios estratégicos 10%, de ahí que el componente de mayor impacto era el precio, y en ese tanto, la disparidad de ofertas conlleva a que la Administración, no haya podido elegir la oferta más competitiva en el mercado, en igualdad de condiciones; lo cual también resulta lesivo para la Hacienda Pública.

De acuerdo con lo expuesto, es criterio de de este órgano contralor, que el interés público en estas circunstancias, en el que de haberse indicado expresamente el rubro de imprevistos se contaría con ofertas en pie de igualdad, se ve afectado, pues no es posible asegurar que mantener una oferta como elegible por el error generado, pueda derivar en la selección de la mejor propuesta, por no respetarse el principio de igualdad, de ahí que se pondera que este principio de frente al de conservación de los actos.

De conformidad con lo expuesto, siendo que el pliego de condiciones abiertamente se apartó del mandato de los artículos 42 de la LGCP y 102 del RLGCP en cuanto a la inclusión de los imprevistos como parte de la estructura de precio, y que, de haberse incluido dicho rubro el resultado sería otro, es decir, se contaría con ofertas bajo los mismos términos en igualdad de condiciones, a fin de elegir la más idónea para la institución; de conformidad con los artículos 28 de la LOCGR, 128, 133, 166, 173 y 223 de la LGAP, 42, 97 y 98 inciso b) punto iii de la LGCP, 102, 247 y 248 del RLGCP; **se anula de oficio el procedimiento**, siendo una nulidad absoluta, evidente y manifiesta la omisión del rubro de imprevistos en la estructura del precio consignada en el pliego de condiciones. Se omite pronunciamiento sobre los demás extremos alegados por las partes, al carecer de interés para los efectos de lo resuelto.

5. Aprobaciones

Encargado	ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ	**Estado firma**	La firma es válida

Fecha aprobación(Firma)	25/08/2025 17:23	**Vigencia certificado**	21/05/2024 15:18 - 20/05/2028 15:18
DN Certificado	CN=ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ELARD GONZALO, SURNAME=ORTEGA PEREZ, SERIALNUMBER=CPF-01-0931-0970		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	KAREN MARIA CASTRO MONTERO	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	25/08/2025 18:09	**Vigencia certificado**	08/03/2022 10:05 - 07/03/2026 10:05
DN Certificado	CN=KAREN MARIA CASTRO MONTERO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=KAREN MARIA, SURNAME=CASTRO MONTERO, SERIALNUMBER=CPF-04-0181-0227		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	25/08/2025 22:14	**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		

5.1 Detalle votos salvados

* **Detalle voto salvado**	Voto salvado Alfredo Aguilar Arguedas En el presente caso, me permito disentir del voto de mayoría que ha decidido anular de oficio el procedimiento de Licitación Mayor No. 2025LY-000001-0001102253, promovida por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para la contratación de “Servicios de Limpieza para la Sede y los EBAIS del Área de Salud Mora Palmichal”. A continuación, se exponen las razones que fundamentan esta posición. I. Sobre el Principio de No Nulidad sin Daño y la Orientación al Resultado Como parte de los principios de los que se nutre nuestro ordenamiento jurídico administrativo, conviene destacar el que atañe a la trascendencia de la nulidad, en el tanto establece que “no hay nulidad sin daño”. En virtud de dicho principio, se exige que para que un vicio del procedimiento conduzca a su nulidad, este debe haber provocado un perjuicio real y efectivo, o haber impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes, o causado indefensión a las partes. Es por ello que la simple inobservancia formal, sin un impacto sustancial en el resultado o en los derechos de las partes, no debería ser suficiente para anular un procedimiento de contratación pública que persigue la satisfacción de un interés público esencial. Como punto de partida, debe considerarse que todos los procedimientos de contratación nacen a la vida jurídica con el objetivo de culminar con un acto de adjudicación que dé pie al inicio de la ejecución contractual. Esto se entiende como la terminación normal del procedimiento de contratación. De ahí, que cualquier escenario distinto debe responder a una razón de peso suficiente como para derivar en una terminación no natural que se aparte de los objetivos previstos con la decisión inicial. La terminación del procedimiento con un resultado que no sea el acto de adjudicación, lejos de solventar la necesidad administrativa ulterior que todo procedimiento busca atender, dilata la satisfacción del interés público. De tal forma que se busca que ese vicio resulte ser de tal magnitud que puesto sobre una balanza, frente a la adjudicación del concurso, permita llegar a la conclusión de que la promoción de un nuevo concurso tiene la virtud de convertirse en la mejor vía para la satisfacción efectiva del interés público. El modelo de contratación pública actual se encuentra fuertemente orientado al resultado y a la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. La Ley General de Contratación Pública (LGCP) en su artículo 8, establece lo siguiente: “(...) e) Principios de eficacia y eficiencia: el uso de los fondos y bienes públicos y la conducta de todos los sujetos que intervienen en la actividad de compras públicas deben responder al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos institucionales y a la satisfacción del interés público. En todas las etapas del procedimiento de compra prevalecerá el contenido sobre la forma y se favorecerá la conservación de los actos. Los defectos subsanables y los incumplimientos intrascendentes no descalificarán la oferta que los contenga. (...)”. Esta disposición no es meramente retórica; es una directriz clara para que los operadores jurídicos interpreten el ordenamiento de manera que se propicie la consecución del fin del procedimiento, evitando la frustración de las contrataciones por vicios meramente formales que no generen un perjuicio concreto al interés público o a la igualdad de los oferentes. Anular un procedimiento implica una serie de consecuencias negativas que contravienen esta orientación al resultado: dilación de los plazos para la satisfacción de una necesidad pública que es usualmente urgente e impostergable, costos adicionales asociados a la repetición del concurso, y una desmotivación generalizada para los participantes en los procesos licitatorios. Por lo que se repite, por resultar trascendental dentro de este análisis, que el vicio del que se trate debe ser relevante y el daño que éste genere debe ser grave, concreto y verificable. II. Sobre la Presunción de Validez del Acto Administrativo Los actos administrativos gozan de la presunción de validez, lo que significa que se presumen ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario y declare su invalidez quien resulte competente para ello. Esta presunción es fundamental para la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones entre la Administración y los administrados. Al respecto, si bien la Contraloría General de la República tiene la potestad de declarar la nulidad absoluta, evidente y manifiesta de los actos y procedimiento en virtud de lo que establece el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, esta potestad debe ejercerse con absoluta prudencia, entendiéndose como último recursos cuando se trate de un procedimiento de contratación o acto absolutamente insalvable, tratándose de un vicio de tal magnitud que resulte ser incuestionable, ostensible, trascendente en el resultado y productor del daño con los adjetivos supra indicados. III. Sobre la Ausencia de un Quebranto al Principio de Igualdad en el Caso Concreto El voto de mayoría sostiene que la omisión del rubro de imprevistos en el formato del desglose de precio del pliego de condiciones generó una asimetría entre las ofertas y, consecuentemente, un quebranto al principio de igualdad. Sin embargo, considero que esta conclusión no se ajusta a los hechos que se desprenden del expediente, como consecuencia de lo manifestado por las partes en la tramitación del recurso. Si bien es cierto que el artículo 102 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública establece de forma obligatoria que la estructura del precio debe contener los costos directos, costos indirectos, utilidad e imprevistos para los contratos de obra pública y servicios, y que el pliego de condiciones de la CCSS no contempló explícitamente el rubro de imprevistos en su formato, es crucial tomar en consideración dos elementos básicos. El primero de ellos, debe partir del hecho que el artículo 88 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa dispone que: “(...) El pliego de condiciones constituye el reglamento específico de la contratación que se promueve y se entienden incorporadas a su clausulado todas las normas jurídicas y principios constitucionales aplicables al respectivo procedimiento. (...)”. Lo anterior, resulta conteste con el artículo 4 de la LGCP que en la jerarquía de las normas dispone la prevalencia del RLGCP con respecto al pliego. Por consiguiente, el hecho de haber sido omitido el rubro de imprevistos en el formato del desglose de precio en el pliego de condiciones, bajo ningún motivo podría significar que éste rubro no debía ser considerado por parte de los oferentes como parte de su oferta económica y reflejarlo así en el respectivo desglose. Como segundo punto, se debe señalar que para poder llegar a determinar que este hecho haya generado una asimetría entre las ofertas, produciendo un quebranto al principio de igualdad, esa eventual confusión a la que hayan podido ser inducidos los oferentes al momento de presentar su propuesta, debe haberse materializado. Y por supuesto, que la generación de esa afectación debe acreditarse. Es decir, que el daño o agravio a partir del cual se produce la nulidad del procedimiento no puede originarse en un perjuicio eventual no presente de forma efectiva. Y en este caso particular, ninguno de los oferentes ha acreditado que al momento de haber presentado su propuesta no hayan incluido el rubro de imprevistos en virtud de la omisión de la Administración, de tal modo que más allá de si ese es un argumento suficiente como para justificar la no inclusión del rubro en su propuesta, lo cierto es que el daño aducido no se ha concretado. Específicamente, el expediente muestra que, de las ofertas presentadas, una de ellas (la oferta apelante) sí detalló explícitamente los “Imprevistos” como parte de su estructura de costos, lo que demuestra su comprensión de la obligatoriedad normativa de este rubro. Tómese en cuenta que los oferentes, al participar en el concurso y al responder las distintas audiencias no manifestaron haber sufrido confusión alguna o haber sido inducidos a algún tipo de error. Por el contrario, afirman haber decidido conscientemente cotizar los imprevistos explícitamente, de forma implícita o incluso cotizarlos en cero. De ahí que la referida asimetría o heterogeneidad entre las ofertas no es generada por el pliego y la omisión de la Administración,

	sino que obedece a una decisión de cada oferente, según lo han manifestado expresamente. En consecuencia, la omisión del rubro por parte de la Administración carece de la relevancia necesaria para justificar una nulidad absoluta del procedimiento. El hecho de que una oferta haya utilizado una nomenclatura diferente o haya incluido el rubro de forma más explícita no implica per se una ventaja indebida o una indefensión para las demás, si todas admiten haber tomado la decisión de incorporar o no dicho rubro en su precio final. Por lo que en este caso, se está ante una oferta cumpliente frente a otras que no lo son, por presentar un vicio con respecto a un requerimiento normativo. De ahí que cualquier intento de comparación entre las propuestas resulte insulso. La omisión formal del rubro en el pliego de condiciones por parte de la Administración representa un vicio, pero si los oferentes, como parte del conocimiento del pliego y la comprehensión del ordenamiento jurídico, alegan haber decidido la forma en la se consideraría este componente en sus propuestas, el daño al principio de igualdad es inexistente. No se evidencia entonces, que la falta del renglón en específico en el formato haya impedido a los oferentes incluir este rubro, ni que haya generado una ventaja indebida a favor de alguno de ellos que altere el resultado del procedimiento o impida la selección del oferente idóneo. Por consiguiente, entiendo que la anulación de oficio por este motivo, prioriza una formalidad sobre el fondo y la búsqueda del resultado, sin que se demuestre un perjuicio concreto y trascendente que justifique una medida drástica como lo es la anulación. Máxime cuando no observa que los oferentes, al entender la naturaleza del contrato de servicios (que forma parte de su giro comercial) y la normativa aplicable, se hayan visto impedidos o inducidos a no incorporar dicho rubro en sus propuestas. IV. Conclusión Por las razones expuestas, considero que la omisión de la Administración en la especificación del rubro de imprevistos en el formato del pliego de condiciones, si bien es una imperfección, representa un vicio de carácter formal, no configura por sí mismo una nulidad absoluta, evidente y manifiesta que haya causado un daño trascendente al principio de igualdad o que haya comprometido la selección de la mejor oferta. Lo anterior, privilegiando los principios de no nulidad sin daño, orientación al resultado y la presunción de validez de los actos administrativos, que se anteponen a la nulidad del procedimiento que afecta la eficiencia y continuidad de los servicios públicos. Por lo que al no encontrar que exista nulidad absoluta, evidente y manifiesta del procedimiento, concordando con el voto de mayoría en cuanto a que para los contratos de obras y servicios la estructura del precio debe contener los rubros de costos directos, indirectos, utilidad e imprevistos, a partir del artículo 42 del RLGCP, sin que esto sea disponible por parte de la Administración, salvo que justificadamente en virtud de las particularidade del objeto contractual así lo justifique y exponga en el pliego. Para este procedimiento de contratación la incorporación de los imprevistos resultaba ser indispensable, so pena de exclusión del procedimiento de contratación al incumplirse una disposición de carácter normativo. Además, como bien se indica en el voto de mayoría, no es posible cotizar cero u omitir el rubro en la estructura de precios, puesto que con esto se estaría incumplimiento el imperativo normativo. Por ende, siendo que únicamente la empresa apelante, incluyó el rubro en su propuesta, considero en este voto salvado que procedería declarar con lugar el recurso interpuesto, la adjudicataria y la empresa que ocupa el segundo lugar de conformidad con el análisis de la Administración.

Encargado	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	25/08/2025 22:15	**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	29/08/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01584-2025	**Fecha notificación**	26/08/2025 10:35