


Emitir resolución de recursos
1. Generar resolución de recursos

Encargado	ANA KAREN QUESADA SOLANO		
Fecha/hora gestión	29/07/2025 08:59	Fecha/hora resolución	29/07/2025 17:24
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000001487
* Tipo de resolución	Resolución de Fondo		
Número de procedimiento	2025LY-000001-0014700001	Nombre Institución	CONSEJO NACIONAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CONAPDIS)
Descripción del procedimiento	Servicio de seguridad y vigilancia Sede Central y Sedes Regional CONAPDIS		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8122025000000556 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 1 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 2	27/05/2025 15:51	LUIS DIEGO VARGAS CHAVARRIA	SERVICIOS DE CONTROL Y VIGILANCIA JOBEN SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Declara sin lugar por el

Resultado del acto final	Se confirma Acto Final
---------------------------------	------------------------

3. *Resultando

I. Que mediante auto No. 8052025000001165 de fecha 06 de junio de 2025 11:25, esta División otorgó audiencia inicial a las partes. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.

II. Que mediante auto No. 8052025000001175 de fecha 09 de junio de 2025 10:28, esta División confirió auto de ampliación a la Administración. Dicho auto fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.

III. Que mediante auto No. 8052025000001358 de fecha 27 de junio de 2025 10:25, esta División confirió audiencia a la Administración y al apelante. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.

IV. Que mediante auto No. 8052025000001357 de fecha 27 de junio de 2025 10:22, esta División confirió auto de ampliación a la Administración. Dicho auto fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.

V. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 97 de la Ley General de Contratación Pública, siendo facultativa la audiencia final, se consideró que no era necesario otorgar audiencia final a las partes, en vista de que durante el trámite del recurso se tenían todos los elementos necesarios para su resolución.)

VI. 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 8122025000000556 - SERVICIOS DE CONTROL Y VIGILANCIA JOBEN SOCIEDAD ANONIMA

I. SOBRE EL CONCURSO. El Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) promovió la Licitación Mayo No. 2025LY-000001-0014700001 para la contratación de servicios de seguridad y vigilancia en la Sede Central y sedes regionales CONAPDIS, en la que resultó adjudicataria en las partidas 1 y 2 la empresa Unidad Profesional de Seguridad e Investigación UPSI Sociedad Anónima.

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

III. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO PRESENTADO. El Consejo Nacional de Personas con discapacidad - en adelante CONAPDIS - promovió la Licitación Mayor N.º 2025LY-000001-0014700001, para la contratación de Servicios de Seguridad y vigilancia en Sede Central y Sedes Regionales CONAPDIS en donde el acto final de las partidas 1 y 2 recayó a favor de la empresa Unidad Profesional de Seguridad e Investigación UPSI Sociedad Anónima, resultando adjudicataria; acto final que fue impugnado por el Consorcio Servicios de Control y Vigilancia Joben S.A. & Seguridad Alfa y se conoce por el fondo mediante la presente resolución. Ahora bien, la empresa recurrente basa su recurso en reclamos de elegibilidad que considera que ostentan tanto la oferta de la adjudicataria como de las otras 4 empresas que se encuentran en orden de prelación, siendo que indica que incumplan en su cotización, al no haber contemplado el factor de cubre comidas de los oficiales de seguridad en el precio ofertado; así como incumplimientos respecto al puntaje otorgado por la certificación pyme y aspectos respecto a estructuras de precio, no obstante, considerando que el consorcio recurrente se encuentra en 5to lugar dentro de las ofertas elegibles del concurso, se impone que debe demostrar su mejor derecho a resultar adjudicatario no sólo respecto de la empresa adjudicada, sino también desvirtuando la elegibilidad de las empresas que se encuentran en segundo, tercero y cuarto lugar; en este sentido es criterio reiterado de esta Contraloría general que "(...) *En otras palabras, ese mejor derecho no es otra cosa que el deber del apelante, de acreditar cómo de frente a las reglas que rigen el concurso, su propuesta resultaría elegida al momento de anularse el acto final, debiendo entonces demostrarse en el recurso, la aptitud para resultar adjudicatario (...)*". (Ver resolución n.º R-DCA-0022-2020 de esta División). Bajo ese orden de ideas, esta Contraloría General procederá a analizar y resolver en primer lugar los motivos presentados contra la oferta que se encuentra en el cuarto lugar de elegibilidad para de esta manera determinar la elegibilidad del recurrente para apelar el presente concurso.

Incumplimientos planteados contra el Consorcio de Información y Seguridad S.A y Los Guardianes Cinco Estrellas S.A

1) Sobre el puntaje otorgado respecto a la certificación pyme. Criterio de la División.

Indica el apelante que del acuerdo consorcial se observa que el único aporte que no comparten ambas empresas es la certificación PYME, permitiendo concluir que al consorcio se suma Guardianes Cinco Estrellas única y exclusivamente para que aporte la certificación PYME. Además indica que vista la declaración de beneficiarios finales del oferente se puede ver que la PYME mencionada pertenece al mismo grupo de interés económico, en el tanto se observa que los señores Agustín Guillen Elizondo y Allan Guillen Miranda son accionistas en ambas empresas por mayoría, constatando así que ambas empresas son del mismo grupo. Por tanto, considera que se comprueba una ilegítima utilización de incorporar una PYME de su mismo grupo únicamente para obtener los 5 puntos que otorga el pliego.

Al respecto resulta oportuno indicar que vista la oferta presentada por el Consorcio de Información y Seguridad S.A y Los Guardianes Cinco Estrellas S.A, se establece : "(...) *QUINTA: La Participación, aportes y Empresa Líder.- La participación estimada de ambas empresas, sin demerito de su responsabilidad solidaria total, se determina así: Consorcio de Información y Seguridad S.A. un 60% aportando en general insumos para la prestación de los servicios, el personal, la experiencia en servicios de seguridad y vigilancia física y electrónica, uniformes, póliza de Responsabilidad Civil, póliza de Riesgos del Trabajo, instalaciones, equipo de comunicación y la plataforma administrativa, título habilitante para el uso de frecuencias según Decreto Ejecutivo 043-2022 TEL – MICITT Por su parte la firma Los Guardianes Cinco Estrellas S.A participara en un 40% aportando, su Pyme, personal e insumos. La Empresa Líder del Consorcio será, la firma Consorcio de Información y Seguridad S.A.*" (ver en [3. Apertura de oferta / Partida 1 / Consultar/ Consorcio de Información y Seguridad S.A y Los Guardianes Cinco Estrellas S.A / Consulta de ofertas / documento adjunto denominado "OFERTA ECONÓMICA Conapdis Línea 1.pdf")

De lo anterior, se observa que ambas empresas tienen establecido un porcentaje de participación, sin que el recurrente logrará acreditar por medio de prueba idónea que efectivamente la empresa Los Guardianes Cinco Estrellas S.A., únicamente hayan sido incluidos en el consorcio para la aportación de la certificación pyme.

Ahora bien, respecto al alegato planteado respecto a que las empresas que conforman pertenecen a un mismo grupo de interés económico, resulta oportuno señalar en primer lugar que la Contraloría General de la República define un grupo de interés económico como una relación donde un miembro puede ejercer influencia significativa en las decisiones de otros. Así como que la Ley de Fraude Fiscal, define al "beneficiario final" como quien ejerce control sustantivo (15%-25% de capital social).

Al respecto alega el apelante que los señores Agustín Guillen Elizondo y Allan Guillen Miranda son accionistas en ambas empresas que conforman el consorcio por mayoría, por lo que considera que el consorcio oferente obtuvo el puntaje asignado a las PYMES, de forma indebida.

Sobre el tema corresponde citar la normativa relacionada aplicable al caso. Así, el artículo 23 LGCP contempla una herramienta esencial para promover la participación equitativa de las PYMES en la contratación pública, impulsar el desarrollo regional, prevenir el fraude y facilitar el acceso a instrumentos financieros, con el propósito de fortalecer el núcleo empresarial del país y optimizar la inversión pública. De esa forma, el artículo establece un marco jurídico sólido para potenciar la inclusión de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) en los procesos de contratación pública.

Con el fin de garantizar la equidad y la transparencia en los procesos de contratación pública, y de prevenir el uso indebido de los beneficios otorgados a las PYMES, se prohíbe expresamente que los oferentes que formen parte de grupos económicos utilicen la clasificación de PYME para obtener ventajas indebidas, conforme a lo estipulado en el artículo 78 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP).

Esta medida tiene como objetivo principal evitar prácticas colusorias. De este modo, se asegura que los incentivos y facilidades otorgados a las PYMES beneficien auténticamente a las empresas que cumplen con los requisitos estipulados en este capítulo y en la legislación especial.

A fin de agilizar la identificación de dichas situaciones, se estipula que la información de los grupos económicos debe ser accesible para las Administraciones contratantes mediante el sistema digital unificado, siendo que esta posibilitará una verificación ágil de la estructura empresarial

de los oferentes y de esta forma permite a las autoridades detectar posibles prácticas colusorias y aplicar las medidas de exclusión o incumplimiento pertinentes.

Por lo que, cuando el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) determine, de oficio o por denuncia, que una PYME registrada integra un grupo económico, notificará de inmediato a la institución contratante. Debiendo la licitante proceder con diligencia, ya sea excluir la oferta durante la etapa de evaluación o bien rescindir el contrato si la situación se detecta en la fase de ejecución.

En este contexto, tanto el artículo 23, párrafo tercero de la Ley General de Contratación Pública, como el artículo 79 de su reglamento (RLGCP), prohíben que grandes empresas se valgan de grupos de interés económico para presentarse como PYMES y así obtener beneficios legales.

En ese sentido, como se indicó el artículo 23 LGCP dispuso que el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), a partir de sus registros, deberá disponer los mecanismos de verificación y fiscalización que aseguren que, bajo la figura de grupos económicos, las grandes empresas no utilicen la figura de las pymes, obligación que recae en el MEIC al ser el ente rector de la materia, ostentando la competencia para fiscalizar y verificar el cumplimiento de esa restricción para las grandes empresas.

Ahora bien, en el caso bajo análisis, estima esta División que no cuenta con la competencia para definir si la certificación de pyme aportada se ha hecho en fraude a las norma analizadas, ni tampoco si efectivamente se trata de grandes empresas que se están aprovechando de los beneficios pyme; sino que ello corresponde al MEIC, siendo que no se cuenta con documentación emitida por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio en la que se identifique que se ha registrado una empresa PYME, que pertenece a un grupo económico, así como tampoco realiza el ejercicio en el que logre acreditar el fraude de ley que afirma existe, aunado a lo anterior, no aporta documentación en la que se establezca que existe alguna denuncia o investigación o un pronunciamiento del Ministerio competente respecto a la pyme aportada. Respecto a este tema, puede visualizar lo resuelto por este órgano Contralor mediante las resoluciones R-DCP-SICOP-00157-2024 del 31 de enero de 2024, R-DCP-SICOP-013802024 del 06 de septiembre de 2024 y 24/06/2025 23:59 R-DCP-SICOP-01092-2025 del 19 de junio de 2025.

En razón de lo anterior, considera este órgano contralor que el argumento planteado por el recurrente se encuentra carente de una debida fundamentación, lo que provoca que no se logre acreditar incumplimiento alguno contra la plica. Así las cosas, se declara **sin lugar** este aspecto del recurso incoado

2) Sobre la ruinosidad del precio ofertado por el Consorcio de Información y Seguridad S.A y Los Guardianes Cinco Estrellas S.A : Criterio de la División.

Señala el apelante que del pliego de condiciones la modificación y la aclaración al pliego, se puede concluir que la administración para las partidas 1 y 2 requiere que se contemple el cubre comidas en vista a la continuidad del servicio requerido. Dicho lo anterior, adjunta certificación de estudio técnico costos de mano de obra emitida por un profesional en la materia en el que se concluye que los precios ofertados por JW no cumple con el salario mínimo solicitado, ya que, no logran cubrir la totalidad de la mano de obra requerida para la correcta ejecución de las partidas señaladas, al ignorar el costo del oficial cubre comidas, siendo esto un incumplimiento a la normativa laboral vigente.

Al respecto, conviene señalar que se observa que mediante la solicitud de aclaración No. 7002025000000003 la empresa Seguridad Alfa Sociedad Anónima le requirió a la Administración aclarar lo siguiente: "(...) 2- Favor aclarar si los tiempos de alimentación deberán ser cubiertos con personal adicional, y si este costo se debe contemplar dentro de la Mano de Obra, o si estos tiempos serán asumidos por la Administración con personal propio, considerando que los puestos no pueden ser abandonados en ningún momento." (ver [2. Información de Cartel] / Información de aclaración / Consultar / Lista de solicitudes de Aclaración / Número de aclaración 7002025000000003 / Respondido / expediente que consta en Sistema de Compras Pública SICOP bajo el expediente 2025LY-000001-0014700001) y la Administración en atención a dicha consulta indicó lo siguiente: "De acuerdo con lo estipulado en el plan de trabajo, cada empresa oferente será responsable de definir y gestionar los tiempos de alimentación del personal de seguridad. La inclusión de estos tiempos dentro de los costos de mano de obra será opcional y dependerá de la estructura de costos determinada por cada oferente en su propuesta. Se aclara que el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad no asumirá responsabilidad alguna en la administración de estos tiempos ni en la provisión de personal para cubrirlos, por lo que cada oferente deberá garantizar el cumplimiento ininterrumpido del servicio conforme a las condiciones establecidas en el cartel de licitación.." (ver [2. Información de Cartel] / Información de aclaración / Consultar / Lista de solicitudes de aclaración / Número de aclaración 7002025000000003/ Respondido / [6. Archivo adjunto]/ documento adjunto CONAPDIS DA-USG-0061-2025 Respuesta Aclaración (1).pdf (413.97 KB) / expediente que consta en Sistema de Compras Pública SICOP bajo el expediente 2025LY-000001-0014700001), teniendo de la respuesta de la Administración que la intención es que los oferentes tomarán las medidas correspondientes de manera que se garantizara la cobertura del tiempo de alimentación garantizando a la Administración el cumplimiento ininterrumpido del servicio.

Al respecto, se observa que de la aclaración presentada respecto si los tiempos de alimentación debían ser cubiertos con personal adicional, la Administración definió como opcional la inclusión de los tiempos de alimentación dentro de los costos de mano de obra y que dicha inclusión dependería de la estructura de costos determinada por cada oferente.

Es por lo anterior, que este Despacho considera que la apelante no lleva razón en su argumento al indicar que la plica resulta insuficiente por no cotizar en su oferta el rubro de cubre comidas, esto ya que tal y como fue indicado anteriormente, la intención de la licitante fue establecer como opcional la inclusión de los tiempos de alimentación dentro de los costos de mano de obra con lo cual partiendo de la literalidad de lo manifestado por la Administración, es claro que se trata de un rubro que no necesariamente deba ser incluido como un rubro adicional en la mano de obra ofertada y por lo tanto, es incorrecto el razonamiento que aplica la recurrente ya que no se configura ningún incumplimiento imputable a la plica al considerar que no contempló dentro de su oferta el costo de cubre comidas.

En conclusión, se tiene que si bien el recurrente presenta su alegato y aporta como prueba una Certificación emitida por Contador Público Autorizado, lo cierto es que la premisa en la que se basa su alegato, al señalar que "El pliego de condiciones solicita para las partidas No 1 y 2 un horario de lunes a domingo y feriados las 24 horas todos los días; **incluyendo el tiempo de alimentación para los oficiales.**" (ver [4. Información de Adjudicación] / Recursos de apelación tramitados por la CGR / Consultar / Listado de recursos / 8122025000000556 / Enviado / Detalle de expediente de recursos / 2. Detalle del recurso / Número 8122025000000556 / Consulta / documento adjunto denominado "CPA Conapdis FD.pdf" expediente que consta en Sistema de Compras Pública SICOP bajo el expediente 2025LY-000001-0014700001) El resaltado no pertenece al original) No resulta acorde con lo señalado en la aclaración emitida por la Administración, en el que se establece como opcional la inclusión de los tiempos dentro de los costos de mano de obra, de manera que no es un elemento exigible a los oferentes, por lo que basar su cálculo como una regla es equivocado, lo que trae como consecuencia que el alegato deba rechazarse. Ya que para ser extrapolado a otros

debe acreditarse que así fue considerado en la oferta. Lo anterior resulta de conformidad con lo resuelto por esta División, mediante la resolución R-DCP-SICOP-01226-2025, en la cual fue apelado el mismo tema.

En razón de lo anterior, considera este órgano contralor que no lleva razón el recurrente en su argumento, en tanto no se ha acreditado incumplimiento alguno contra la plica del Consorcio de Información y Seguridad S.A y Los Guardianes Cinco Estrellas S.A de frente a lo solicitado por la Administración en el pliego de condiciones. Así las cosas, se declara **sin lugar** este aspecto del recurso incoado y por lo tanto se confirma el acto de adjudicación de la partida 1 y 2 de la contratación que nos ocupa, en el tanto el apelante no ostenta una mejor derecho a la adjudicación siendo que no puede sobrepasar a la empresa ubicada en el cuarto lugar en aplicación del sistema de evaluación. Finalmente, se indica que se omite pronunciamiento sobre otros aspectos alegados, por carecer de interés práctico.

5. Aprobaciones

Encargado	FERNANDO MADRIGAL MORERA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	29/07/2025 15:59	Vigencia certificado	17/05/2024 15:22 - 16/05/2028 15:22
DN Certificado	CN=FERNANDO MADRIGAL MORERA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=FERNANDO, SURNAME=MADRIGAL MORERA, SERIALNUMBER=CPF-02-0652-0911		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	29/07/2025 17:06	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		

Encargado	ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	29/07/2025 17:24	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		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	04/08/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01415-2025	Fecha notificación	30/07/2025 07:51