

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	OSCAR JESUS ABURTO MOYA		
Fecha/hora gestión	20/01/2026 14:44	Fecha/hora resolución	20/01/2026 14:56
* Procesos asociados	Recursos ▼	Número documento	8072026000000113
* Tipo de resolución	Fondo ▼		
Número de procedimiento	2025LY-000001-0019700001	Nombre Institución	JUNTA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA ZONA SUR DE LA PROVINCIA DE PUNTARENAS
Descripción del procedimiento	Concesión de locales comerciales activos en el Depósito Libre Comercial de Golfito		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000002670	18/12/2025 15:43	CHAWKI HUSSEIN HASSAN	INVERSIONES HAMBURGO PLAZA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar ▼	No aplica ▼
8002025000002662	17/12/2025 18:04	TERESA CHAVARRIA RODRIGUEZ	FARCO SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar ▼	No aplica ▼
8002025000002661	17/12/2025 17:29	EDDIE GONZALEZ FALLAS	PERFUMERIA Y COSMETICOS INTERNACIONALES DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar ▼	No aplica ▼
8002025000002639	15/12/2025 15:24	SUSAN NARANJO LOPEZ	Asociación de Concesionarios del Depósito Libre Comercial de Golfito	Parcialmente con lugar ▼	No aplica ▼

Emitir el por tanto de la resolución

3. *Resultando

I-) Mediante auto No. 805202500002464 de las 11:15 horas del 19 de diciembre de 2025, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante.

II-) 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 800202500002670 - INVERSIONES HAMBURGO PLAZA SOCIEDAD ANONIMA

I- SOBRE LA SIMILITUD DE LOS ARGUMENTOS DE LOS RECURSOS PRESENTADOS.

Se ha observado que los aspectos impugnados en los recursos presentados por las empresas Inversiones Hamburgo Plaza S.A., Farco S.A., Perfumería y Cosméticos Internacionales de Costa Rica S.A. y Asociación y la Asociación de Concesionarios del Depósito Libre Comercial de Golfito (ACODELCO), en contra del pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. 2025LY-000001-0019700001 promovida por JUDESUR para la concesión de locales comerciales en el Depósito Libre Comercial de Golfito, resultan ser muy similares.

Dado que todos los recursos plantean las mismas impugnaciones y reclamos con un contenido y pretensión coincidente, y en aras del principio de simplicidad, esta División considera procedente emitir una única resolución. Dicha resolución abordará de manera integral cada uno de los temas expuestos en los recursos de objeción, resolviendo así todos los recursos citados y el criterio emitido por esta División aplicará para todos los recursos presentados.

II- SOBRE EL FONDO DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS POR INVERSIONES HAMBURGO PLAZA S.A., FARCO S.A., PERFUMERÍA Y COSMÉTICOS INTERNACIONALES DE COSTA RICA S.A. Y ASOCIACIÓN DE CONCESIONARIOS DEL DEPÓSITO LIBRE COMERCIAL DE GOLFITO (ACODELCO).

i-) Sobre las multas, quebranto al principio de legalidad y reserva de Ley, proporcionalidad, razonabilidad, así como al principio de seguridad jurídica.

Como punto inicial, los objetantes interponen el presente recurso contra el oficio identificado como F-PRO-02, denominado "*Decisión inicial*", emitido con fecha 03 de diciembre de 2025. De igual manera, los recursos planteados se dirigen de forma específica a lo dispuesto en el apartado 6.2, relativo a las multas, así como en el apartado 6.3, concerniente a las cláusulas penales.

En concordancia con lo anterior, los objetantes sostienen que las multas consignadas poseen un carácter confiscatorio e ilegítimo al superar el límite legal permitido. Alegan que la Administración ha desatendido las advertencias previas de la Contraloría General de la República (CGR) en las resoluciones R-DCP-SICOP-01234-2025 de las 11:10 horas del 07 de julio de 2025 y R-DCP-SICOP-02054-2025 de las 13:20 horas del 03 de noviembre de 2025.

Asimismo, señalan que se ha incumplido lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y en el artículo 117 de su Reglamento (RLGCP), los cuales prohíben de manera expresa que el cobro total por concepto de multas o cláusulas penales exceda el veinticinco por ciento del precio del contrato. Según los recurrentes, JUDESUR incurre en una ilegalidad manifiesta al pretender aplicar un tope individualizado para cada sanción que alcanza el cuarenta y nueve por ciento, lo que constituye un ejercicio abusivo de la potestad sancionatoria.

Aunado a lo anterior, señalan que el pliego de condiciones carece de la motivación técnica y jurídica exigida por la normativa vigente para justificar la procedencia y proporcionalidad de los porcentajes aplicados. Los objetantes enfatizan que la Administración ha omitido los estudios necesarios para sustentar la razonabilidad de las sanciones, contraviniendo el principio de legalidad. Esta omisión no solo vulnera la seguridad jurídica de los oferentes y potenciales concesionarios del Depósito Libre Comercial de Golfito, sino que además expone a los funcionarios responsables a eventuales procesos de responsabilidad civil y administrativa por incumplimiento de los parámetros legales establecidos.

Finalmente, los objetantes destacan la existencia de sanciones adicionales que se configuran como "tipos abiertos" debido a su indeterminación y subjetividad. Indican que rubros relativos a daños en áreas comunes, subarrendamientos o falta de permisos de operación carecen de porcentajes definidos y de una justificación clara en los estudios adjuntos.

Por su parte, la Administración licitante expone que, con el propósito de respetar el límite máximo permitido del (25%) establecido en la LGCP, se procura estructurar el régimen sancionatorio fijando como tope máximo individual por multa un ocho por ciento (8%) y como tope máximo acumulado hasta un veinticuatro por ciento (24%). Por lo que menciona la Administración que aun en un escenario extremo, las multas nunca excederán el límite legalmente previsto, salvaguardando el ordenamiento jurídico y evitando sanciones de carácter confiscatorio.

En continuidad con lo anterior, la Administración señala que los incumplimientos objeto de sanción, vinculados con los horarios, pagos y obligaciones de fiscalización, generan un efecto directo en el flujo comercial, en los ingresos institucionales y en la percepción del servicio público. Por ello, considera que las sanciones deben poseer un carácter suficientemente disuasorio, con el fin de minimizar el riesgo de que los potenciales concesionarios incumplan las disposiciones mencionadas, evitando así eventuales pérdidas de ingresos derivados del canon por incumplimientos.

Por último, la Administración señala que los incumplimientos relativos a horarios, pagos y obligaciones de fiscalización podrían ocasionar una afectación en el comportamiento de compra de los visitantes. A manera de ejemplo, indica que el incumplimiento en los horarios de funcionamiento por parte de un local comercial repercute no solo en la imagen del Depósito Libre, sino también en la intención de compra de los consumidores, quienes planifican sus viajes en función de dichos horarios, considerando que el mayor porcentaje de visitantes proviene del Gran Área Metropolitana (GAM).

En atención a lo expuesto, esta Contraloría General procede al análisis de lo manifestado por las partes.

a-) En lo que respecta a la alegada falta de motivación técnica, los objetantes sostienen que el pliego de condiciones carece de la fundamentación técnica y jurídica exigida por la normativa vigente para justificar la procedencia y proporcionalidad de los porcentajes aplicados.

Sin embargo, este despacho contralor observa que la Administración, en la cláusula 6.2 denominada "*Multas*", incorpora una nota en la que se indica: "*Ver Estudio de razonabilidad y proporcionalidad sobre el régimen sancionatorio de JUDESUR*".

Derivado de lo expuesto, al revisar el expediente digital del procedimiento de contratación, se constata la existencia del documento aportado por la Administración bajo la denominación "*9- ESTUDIO R&P SOBRE EL RÉGIMEN SANCIONATORIO.pdf (0.57 MB)*".

Por lo tanto, no resulta comprensible la afirmación de los objetantes en cuanto a la inexistencia de motivación técnica y jurídica por parte de la Administración. Ello obedece a que la propia Administración licitante incorpora el documento correspondiente dentro del expediente, lo cual evidencia la existencia de la fundamentación requerida. En virtud de lo anterior, este despacho procede a **rechazar de plano** este aspecto del recurso.

b-) En el mismo orden de ideas, se observa que los objetantes fundamentan su recurso en el presunto exceso respecto del tope establecido, conforme al cual el cobro de la cláusula penal o de las multas no podrá superar el veinticinco por ciento (25%) del precio del contrato.

En virtud de lo anterior, los objetantes sostienen la existencia de una vulneración a dicho límite normativo, afirmando que el pliego de condiciones permite la aplicación de cobros que alcanzarían hasta un cuarenta y nueve por ciento (49%). Cabe señalar que tal conclusión obtenida por los objetantes obedece a que realizan una sumatoria conjunta entre la cláusula 6.2, denominada "*Multas*", y la cláusula 6.3, denominada "*Cláusulas penales*". No obstante, este despacho Contralor considera que dicho argumento denota una confusión por parte de los objetantes.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LGCP, la Administración se encuentra facultada para establecer multas por ejecución defectuosa del contrato o cláusulas penales por ejecución prematura o tardía de las obligaciones contractuales, es decir, corresponden a supuestos diferentes.

No obstante, la misma norma establece un límite infranqueable de aplicación, en el sentido de que el cobro de la cláusula penal o de las multas no podrá superar el veinticinco por ciento (25%) del precio del contrato.

En atención a lo anterior, la Administración licitante, en el documento denominado “9- ESTUDIO R&P SOBRE EL RÉGIMEN SANCIONATORIO.pdf (0.57 MB)”, en el punto tres relativo al criterio para el cálculo de multas, específicamente en el apartado “b. Respeto al límite del 25% de la LGCP”, señala: “La estructura del régimen sancionatorio asegura: • Tope máximo individual por multa: 8% • Tope máximo acumulado: 24%. Esto garantiza que, aun en un escenario extremo, las multas nunca excederán el 25% permitido por la LGCP, salvaguardando el ordenamiento jurídico y evitando sanciones de carácter confiscatorio”.

Asimismo, en el citado documento, en el punto cinco denominado “Cláusula Penal”, se indica que: “El porcentaje del 25% cumple plenamente con: • La Ley General de Contratación Pública (tope máximo del 25%) (...)”.

En razón de lo expuesto, se desprende que, dependiendo de la conducta u omisión que se configure, la Administración aplicaría la multa o la cláusula penal de manera independiente, por lo que carece de fundamento la alegación formulada por los objetantes. En virtud de lo anterior, este despacho procede a **rechazar de plano** este aspecto del recurso.

c-) En concordancia con lo anterior, los objetantes dirigen sus recursos de objeción contra la cláusula 6.2, denominada “Multas”, específicamente en el apartado “Otras Sanciones”, señalando indeterminación, subjetividad y ausencia de una justificación clara en los estudios adjuntos.

En atención a lo anterior, la Administración licitante, en el documento denominado “9- ESTUDIO R&P SOBRE EL RÉGIMEN SANCIONATORIO.pdf (0.57 MB)”, en el punto cinco relativo a “Otras sanciones”, establece lo siguiente: “Estas no se expresan en porcentajes porque: • Son sanciones de naturaleza restitutoria (pagar daños). • O sanciones extintivas de la concesión (subarriendo, mercancía ilícita, permisos vencidos). En estos casos aplica la proporcionalidad no cuantificable, sino jurídica: Quien no cumple requisitos esenciales pierde la concesión”.

En razón de lo expuesto, este despacho constata la falta de fundamentación en los alegatos de los objetantes, toda vez que el documento referido es claro al señalar que los rubros relativos a daños en áreas comunes, subarrendamientos y permisos de operación constituyen obligaciones de índole legal y contractual cuya infracción resulta objetivamente determinable. En caso de incurrirse en alguno de estos supuestos, se configura una ilegalidad. Tampoco los recurrentes han demostrado que las sanciones que se discuten sean improcedentes, desproporcionadas, ilegales, siendo su obligación haber aportado argumentos y pruebas que demostraran las afirmaciones que realizan respecto a que son indeterminados, subjetivos y que no hay una justificación.

En consecuencia, corresponde señalar que la Administración posee la potestad de tutelar el uso correcto de los bienes públicos. En virtud de lo anterior, este despacho procede a **rechazar de plano** este aspecto del recurso.

ii-) Supresión del debido proceso

Los objetantes alegan una vulneración al principio de legalidad y al debido proceso en el pliego de condiciones de JUDESUR, al disponerse la aplicación automática de multas y un plazo de únicamente veinticuatro horas para su pago.

En este sentido, sostienen que dicha disposición desconoce las resoluciones previas de la CGR y contraviene directamente los artículos 39 y 41 de la Constitución Política, los cuales garantizan el derecho de defensa y la tutela administrativa efectiva, impidiendo que cualquier sanción sea impuesta de manera mecánica y sin una etapa de contradicción previa.

De igual forma, en términos legales, los objetantes señalan que el procedimiento administrativo propuesto resulta incompatible con lo dispuesto en el artículo 47 de la LGCP. Esta norma exige que, antes de ejecutar cualquier sanción, la Administración emita un acto debidamente motivado y sustentado en pruebas, otorgando al contratista el derecho de interponer recursos de revocatoria y apelación dentro de un plazo de tres días hábiles.

En consecuencia, afirman que la pretensión de JUDESUR de imponer el pago en veinticuatro horas anula de facto la posibilidad de recurrir el acto y desconoce los plazos procesales obligatorios que la normativa especial impone a la Administración para resolver las impugnaciones correspondientes.

Por lo expuesto, solicitan la nulidad de las cláusulas 6.2 y 6.3 de la Decisión Inicial, requiriendo que se ajusten al marco normativo vigente. Asimismo, enfatizan que la aplicación de multas exige el cumplimiento estricto de las garantías derivadas del debido proceso, específicamente la intimación de cargos, el derecho de defensa y la garantía de una doble instancia, elementos que no pueden ser omitidos por la Administración bajo ninguna justificación de eficiencia operativa.

Por su parte, la Administración licitante sostiene que los objetantes realizan una interpretación errónea de lo dispuesto en el punto 6.3 del documento F-PRO-02 denominado "Decisión Inicial".

En este sentido, señala que, si bien en dicho apartado se establece que la aplicación de la cláusula penal se efectuará de manera automática, ello no implica la omisión de las garantías procesales, puesto que se asegura la aplicación del debido proceso conforme a la normativa vigente.

En consecuencia, la Administración enfatiza que dicha disposición tiene como finalidad garantizar la transparencia y la justicia en la administración de las sanciones.

En relación con lo anteriormente expuesto, esta Contraloría General destaca que para la aplicación de las multas y de la cláusula penal, los artículos 46 de la LGCP y 117 de su Reglamento disponen que la Administración deberá emitir un acto debidamente motivado, con indicación de la prueba que lo sustente. Asimismo, resulta claro que frente a dicho acto procede la interposición de los recursos de revocatoria y apelación.

En atención a lo expuesto en el presente extremo del recurso, la Administración manifiesta su intención de garantizar el debido proceso en la aplicación de las multas y de la cláusula penal; sin embargo, ello no se corresponde con lo que se observa en el pliego de condiciones. Por consiguiente, ningún apartado o cláusula debe hacer referencia a aplicaciones automáticas, bajo el riesgo de incurrir en una infracción al ordenamiento.

En razón de lo anterior, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este punto, a efectos de que la Administración licitante se ajuste a lo dispuesto en los numerales 46 y 47 de la LGCP, así como en los artículos 116 y 117 de su Reglamento.

Finalmente, cabe señalar que este despacho contralor ya resolvió un tema similar, lo cual se evidencia en la resolución R-DCP-SICOP-01152-2025, dictada el 26 de junio de 2025.

iii-) Omisiones al principio del non bis in ídem

Los objetantes señalan la existencia de una duplicidad sancionatoria en el pliego de condiciones de JUDESUR, argumentando que se pretende penalizar un mismo hecho generador *-el atraso en el pago del canon mensual-* mediante la aplicación concurrente de multas y cláusulas penales.

En este sentido, sostienen que dicho esquema vulnera el principio fundamental de non bis in ídem, el cual prohíbe que un contratista sea sancionado dos veces por los mismos hechos y fundamentos jurídicos. Indican que la Administración se atribuye la potestad de imponer una multa de hasta un ocho por ciento (8%) por los primeros días de retraso y, adicionalmente, una cláusula penal equivalente al veinticinco por ciento (25%) si el incumplimiento supera los diez días, lo que constituye un exceso punitivo contrario al Estado de Derecho y a la seguridad jurídica.

Asimismo, refieren la transgresión de los límites económicos establecidos en el artículo 46 de la LGCP y en el artículo 117 de su Reglamento. Dichas normas disponen de manera expresa que la suma total de las multas y cláusulas penales no podrá superar el veinticinco por ciento

(25%) del precio del contrato, incluidas sus modificaciones. Según los objetantes, el modelo propuesto por JUDESUR permitiría alcanzar un acumulado de sanciones del treinta y tres por ciento (33%), lo cual carece de motivación técnica y jurídica.

En atención a lo señalado, los objetantes solicitan la nulidad total de dichos apartados en la Decisión Inicial, requiriendo que la Administración respete los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como el tope máximo legal que rige la potestad sancionadora en la contratación pública costarricense.

Por su parte, la Administración licitante manifiesta que en el documento F-PRO-02 denominado "*Decisión Inicial*", las sanciones allí previstas se encuentran debidamente diferenciadas, de manera que las multas aplicables por concepto de atraso en el pago del canon mensual corresponden al tres por ciento (3%) por cada día de retraso sobre el canon mensual, hasta alcanzar un máximo del ocho por ciento (8%) del monto del contrato.

En lo que respecta a la cláusula penal, indican que ésta se aplicará únicamente cuando el atraso en el pago del canon mensual supere los diez días, circunstancia que se considera un incumplimiento crítico. En tal supuesto, el porcentaje del veinticinco por ciento (25%) fijado no excede el tope máximo establecido en el artículo 46 de la LGCP. Además, precisa que la sanción será impuesta mediante el debido proceso, previa notificación, otorgando un plazo razonable de veinticuatro horas para su pago.

En atención a lo anterior, la Administración menciona que la aplicación de la multa y/o de la cláusula penal, por concepto de atraso en el pago del canon mensual no se efectuará de manera simultánea, sino que la multa procederá por atrasos de hasta diez días, mientras que la cláusula penal se aplicará únicamente en casos de mora superior a dicho plazo. No obstante, se procurará, mediante el debido proceso y las vías de comunicación pertinentes, evitar la imposición de tales medidas sancionatorias.

En vista de lo expuesto por las partes, esta Contraloría General considera que se trata del mismo supuesto o situación para aplicar ambas sanciones. En este sentido, corresponde tener presente lo dispuesto en los artículos 46 de la LGCP y 116 de su Reglamento (RLGCP), los cuales facultan a la Administración para establecer, de forma motivada, en el pliego de condiciones, multas por defectos en la ejecución del contrato o cláusulas penales por la ejecución prematura o tardía de las obligaciones contractuales. Lo cual es de resaltar, dado que la misma normativa es clara al diferenciar los supuestos para aplicar una multa (defectos en la ejecución del contrato) o una cláusula penal (ejecución prematura o tardía de las obligaciones contractuales), no siendo que una misma conducta u omisión pueda encajar para suscitar una multa y la misma vez una cláusula penal.

De lo que se desprende del pliego de condiciones, se observa que nos encontramos ante una misma situación o hecho generador, consistente en el incumplimiento del pago del canon mensual para imponer ambas sanciones. Ello conlleva a que se aplique una multa en determinado supuesto o una cláusula penal, pero ambos recaen sobre la misma circunstancia. Sin embargo, la Administración licitante no explica de manera clara cómo una misma situación (incumplimiento del pago del canon mensual) puede ser un supuesto para aplicar una multa y también una cláusula penal, dado que como fue explicado líneas arriba obedecen a supuestos distintos, tampoco logró explicar cómo se estaría diferenciando la aplicación de la multa o de la cláusula penal en dicho escenario, siendo incluso que el plazo de diez días o hasta diez días de las multas podría llegar a superar el veinticinco por ciento (25%) establecido en la normativa y no ser posible aplicar el escenario que se dispone para el caso de la cláusula penal.

En razón de lo anterior, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este punto, a efectos de que la Administración licitante se ajuste a lo dispuesto en los artículos 46 de la LGCP y 116 de su Reglamento, para lo cual debe hacer una revisión de estos apartados del pliego y proceder a hacer la modificación que corresponda, siendo que se está utilizando para ambas sanciones la misma situación o hecho generador.

iv-) Criterio de las multas

Los objetantes sostienen que JUDESUR ha ignorado reiteradamente las resoluciones emitidas por la CGR, las cuales exigían una justificación técnica y financiera respecto de la procedencia, razonabilidad y proporcionalidad de su régimen sancionatorio. Señalan, además, que la

Administración se limitó a adjuntar un documento que, según su criterio, carece de un análisis económico real y se reduce a meros enunciados subjetivos.

En este contexto, enfatizan que no existe un “ejercicio aritmético” ni una metodología racional que respalde porcentajes de multa del tres por ciento (3%) o cuatro por ciento (4%) diario. Menciona que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y administrativa, la imposición de multas debe derivar de un proceso decisorio complejo que valore el grado de afectación al interés público mediante variables objetivas, tales como el costeo de horas-funcionario o el impacto real en las ventas. En ausencia de un estudio técnico-financiero, la sanción por un solo día de atraso en el pago deviene en arbitraria, lesionando los principios de motivación de los actos administrativos y el ius puniendi que debe regir en la contratación pública.

Finalmente, califican como “ininteligibles” e “infundadas” las justificaciones operativas de la Administración, tales como el riesgo de aglomeraciones o la afectación al control interno, responsabilidades que competen exclusivamente a JUDESUR y que no pueden ser trasladadas al concesionario. Argumentan que el régimen de “Otras Sanciones” y las cláusulas tendientes a la extinción del contrato operan bajo una absoluta discrecionalidad, careciendo de la ponderación necesaria entre la gravedad de la infracción y el fin público perseguido.

En virtud de lo anterior, los objetantes solicitan la nulidad de las cláusulas sancionatorias y del estudio de respaldo, por presentar vicios de nulidad absoluta y quebrantos al principio de legalidad y al derecho de defensa.

Por su parte, la Administración licitante, en respuesta al presente extremo del recurso, expone que presenta el “*Estudio de Razonabilidad y Proporcionalidad sobre el Régimen Sancionatorio de JUDESUR*” como el instrumento técnico-jurídico elaborado para sustentar las multas y cláusulas penales previstas en el pliego de condiciones.

En este sentido, señala que dicho documento fundamenta la aplicación de porcentajes del tres por ciento (3%) y cuatro por ciento (4%) sobre tres ejes estratégicos: criterios económicos, contractuales y operativos. Menciona la Administración que, el objetivo central consiste en garantizar el equilibrio financiero y la sostenibilidad de la operación del Depósito Libre Comercial de Golfito (DLCG), asegurando que las sanciones posean un carácter disuasorio efectivo frente a incumplimientos en horarios, pagos y fiscalización que afecten el flujo comercial y la percepción del servicio público.

Asimismo, la Administración indica que, en el ámbito legal y contractual, el estudio ratifica en el compromiso institucional con el artículo 46 de la LGCP, garantizando que, tras el debido proceso, el acumulado de las sanciones nunca excederá el tope máximo del veinticinco por ciento (25%). Además, aclara que estas medidas no constituyen sanciones administrativas de reserva legal, sino disposiciones contractuales proporcionales a los riesgos asumidos en una concesión de naturaleza especial. La severidad del régimen se justifica por la responsabilidad inherente a operar en una zona aduanera de exoneración tributaria bajo la supervisión del Ministerio de Hacienda, en la cual la disciplina operativa resulta crítica para el modelo de negocio.

Por último, señala la Administración que desde el ámbito operativo, se argumenta que el DLCG funciona bajo un esquema logístico de alta sensibilidad que depende del cumplimiento estricto de las obligaciones para evitar interrupciones en el ciclo comercial. En consecuencia, los porcentajes definidos se consideran proporcionales al riesgo real, bajo la premisa de que cuantías inferiores resultarían insuficientes para desincentivar conductas reincidentes.

En razón de lo expuesto por las partes, esta Contraloría General observa en los recursos de objeción interpuestos una omisión sustancial en el deber de fundamentación que corresponde a la parte recurrente, de conformidad con lo establecido en los artículos 88 de la LGCP y 246 de su Reglamento.

La normativa es clara al señalar que el recurrente no puede limitarse a formular apreciaciones subjetivas o juicios de valor respecto de los criterios de la Administración. En efecto, el artículo 246 del Reglamento a la LGCP dispone de manera imperativa: “*Cuando el recurrente*

*discrepe de los estudios que sirven de motivo a la decisión administrativa, deberá rebatir esos estudios en forma razonada, **aportando criterios emitidos por profesionales calificados en la materia que los desvirtúen.*** (El destacado no corresponde al original).

En el presente caso, si bien las partes objetantes califican el estudio elaborado por la Administración como "ininteligible" o carente de análisis económico real, no presentan un estudio técnico alternativo ni aportan criterios emitidos por profesionales calificados en ciencias económicas que acrediten, mediante datos objetivos, que el estudio emitido por la Administración licitante carece de validez o que los porcentajes del tres por ciento (3%) y cuatro por ciento (4%) diario resultarían desproporcionados frente al modelo operativo del Depósito Libre Comercial de Golfito.

Este despacho, en diferentes resoluciones, ha sido unánime y constante en señalar que la presunción de legalidad y acierto técnico que ampara a los actos de la Administración únicamente puede ser desvirtuada mediante prueba de igual o superior peso técnico. La simple discrepancia de criterio no constituye fundamento suficiente para anular una cláusula del pliego.

Por consiguiente, ante la ausencia de elementos probatorios que desvirtúen el estudio técnico de respaldo presentado por JUDESUR, los argumentos de las partes objetantes devienen en manifestaciones infundadas, lo que impide a este órgano contralor acoger la pretensión. En virtud de lo anterior, al carecer este extremo del recurso de la debida fundamentación conforme a lo dispuesto en los artículos 88 de la LGCP y 245 inciso c), 246 y 254 de su Reglamento, se procede al **rechazo de plano** de dicho extremo.

v-) Multas (FARCO).

Criterio de la División: La empresa recurrente, Farco S.A., señala que existe desproporcionalidad en las multas y penalidades definidas ya que, las consecuencias del incumplimiento en términos de afectación a la legalidad y la transparencia se omiten por completo y no hay explicación de cómo estos efectos se traducen en un daño económico medible y cuantificable.

Específicamente, la recurrente señala la ausencia de una evaluación detallada del alcance de las pérdidas reales o los riesgos financieros generados por cada tipo de infracción. Lo más crítico, a juicio de Farco S.A., es que no se justifica de manera clara y técnica por qué el porcentaje definido para la sanción es razonable y proporcional, tal como lo exige la jurisprudencia constitucional en materia de potestades sancionatorias de la Administración.

Farco S.A. sostiene que esta carencia de rigor técnico y justificación económica crea una incertidumbre insuperable. Afirma que tanto JUDESUR como los potenciales oferentes quedan imposibilitados para determinar, con una certeza razonable, si las sanciones impuestas son o no excesivas. Esta preocupación se agrava especialmente en el caso de incumplimientos que pudieran no generar un daño tan grave como la descripción genérica de los efectos pudiera sugerir.

Por su parte, la Administración, en su defensa, alega que los incumplimientos sujetos a sanción, particularmente aquellos relacionados con los horarios de operación, los pagos de cánones y las obligaciones de fiscalización, poseen un efecto directo e innegable en el flujo comercial, en la percepción de la calidad del servicio público y, fundamentalmente, en los ingresos institucionales de JUDESUR. En consecuencia, la Administración defiende que dichas sanciones deben poseer un carácter no solo resarcitorio sino también suficientemente disuasorio. Este enfoque busca minimizar drásticamente el riesgo de que los futuros concesionarios incurran en las faltas mencionadas, previniendo así eventuales pérdidas de ingresos provenientes del canon de concesión.

Al respecto, es relevante destacar que mediante la Resolución R-DCP-SICOP-02054-2025, se le requirió formalmente a la Administración la realización de un estudio técnico exhaustivo. El propósito de este estudio era acreditar de manera fehaciente y documentada la proporcionalidad de las multas y la cláusula penal estipuladas. Este requerimiento se emitió en estricto cumplimiento de lo dispuesto en los artículos [Números de Artículos] de la Ley General de Contratación Pública (LGCP).

En atención a la orden de la Contraloría General de la República, la Administración procedió a elaborar el "Estudio de Razonabilidad y Proporcionalidad sobre el Régimen Sancionatorio de JUDESUR". Mediante la presentación de este documento, la Administración considera haber cumplido cabalmente con lo ordenado por este órgano contralor y con las exigencias legales establecidas en la Ley General de

Contratación Pública (LGCP), su Reglamento, y la doctrina contralora vigente en relación con los principios de proporcionalidad y razonabilidad aplicables a las multas y cláusulas penales. Dicho estudio se centra específicamente en justificar las disposiciones contenidas en las cláusulas 6.2 (Multas) y 6.3 (Cláusulas Penales) que rigen para los concesionarios del Depósito Libre Comercial de Golfito.

A pesar de la existencia de este estudio técnico, la empresa recurrente insiste en su posición de que las multas no son proporcionales. No obstante, en un fallo procesal crítico, se constata que Farco S.A. omite por completo desacreditar o refutar el contenido del Estudio de Razonabilidad y Proporcionalidad presentado por JUDESUR. Este aspecto era esencial y debió ser abordado de forma directa por la empresa a fin de sustentar su alegato y acreditar de manera efectiva que, pese al estudio de la Administración, las multas señaladas continúan siendo desproporcionadas.

En virtud de la ausencia de la debida fundamentación técnica y jurídica contra el estudio aportado por la Administración, y al encontrarse este extremo del recurso sin el soporte argumentativo que exige la normativa, se determina la improcedencia de la objeción. La falta de cumplimiento de los requisitos de fundamentación establecidos en los artículos 88 de la LGCP y 245 c), 246 y 254 del RLGCP conlleva, inevitablemente, el **rechazo de plano** de este extremo del recurso de impugnación.

vi-) Sobre los documentos que integran el pliego de condiciones.

Criterio de la División: Los recurrentes alegan una grave inconsistencia en la documentación que conforma el pliego de condiciones de la licitación. Su argumento central se basa en la disparidad entre la lista de documentos oficial y la realidad reflejada en el sistema de contratación pública.

Específicamente, señalan que el documento identificado como F-PRO-02 Decisión Inicial establece taxativamente un listado de nueve documentos como los únicos componentes válidos del pliego de condiciones. Sin embargo, al confrontar esta información con lo que se observa y se tiene acceso en la plataforma electrónica del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), la recurrente indica que la plataforma muestra y permite la visualización y descarga de un total de dieciséis documentos. Además, alegan que esta falta de claridad sobre la composición exacta y definitiva de los documentos aplicables vulnera principios fundamentales del régimen de contratación administrativa.

Por su parte, la Administración procede a desvirtuar el alegato de Inversiones Hamburgo Plaza S.A. ya que señala que hay plena accesibilidad y la correlación existente entre el listado del documento formal y los archivos disponibles en la plataforma SICOP.

La Administración subraya que el mismo documento señalado por el recurrente, la Decisión Inicial F-PRO-02, en su apartado No. 9, incluye una indicación expresa y clara sobre la integración del pliego de condiciones. Adicionalmente, indica que los documentos listados en el F-PRO-02 son precisamente los mismos que se encuentran debidamente cargados, visualizables y descargables dentro del expediente digital registrado en la plataforma SICOP.

Al respecto, no observa este órgano contralor una violación al principio de seguridad jurídica ni a los demás principios invocados, ya que el expediente digital en SICOP permite la visualización y descarga de la totalidad de los documentos que integran el pliego de condiciones. La Administración cumplió con poner a disposición de los oferentes los requerimientos completos, haciendo que la supuesta confusión sobre la cantidad listada en un documento formal sea irrelevante ante la realidad de la información accesible. La posibilidad de acceder y conocer la totalidad de los requisitos elimina el supuesto perjuicio alegado por la recurrente.

Así las cosas, se determina que este extremo del recurso carece de la debida fundamentación fáctica y jurídica. Con base en lo establecido en los artículos 88 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y los artículos 245 c), 246 y 254 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP), que regulan la inadmisibilidad y el rechazo de recursos sin fundamento, se procede con el **rechazo de plano** de este específico extremo del recurso administrativo.

vii-) Sobre la nulidad del Acuerdo ACU-02-68-2025.

Criterio de la División: Los recurrentes argumentan que el Acuerdo ACU-02-68-2025, aprobado en la Sesión Ordinaria 68-2025 del 04 de diciembre de 2025, es inválido, sostienen que la aprobación del pliego de condiciones se realizó sin la presencia del representante del cantón de Puerto Jiménez, lo que invalida el quórum estructural, por lo tanto solicitan la anulación de dicho acuerdo.

La Administración sostiene que el Acuerdo ACU-02-68 es válido, argumentando que la Contraloría General ya ha establecido que el propósito de un recurso de objeción es demostrar cómo las condiciones de un pliego restringen la participación o contravienen la ley. En este caso, el pliego de condiciones fue aprobado por la Junta Directiva en la Sesión Ordinaria 68-2025 del 04 de diciembre de 2025, mediante el Acta extraordinaria No. ACU-02-68-2025.

Además, la Administración enfatiza que el acuerdo se tomó conforme a derecho, por lo que el aspecto impugnado por ACODELCO no se alinea con la finalidad de los recursos de objeción. Además, se ha confirmado la plena validez del Acuerdo ACU-02-68-2025, respaldada por su aprobación y firmeza por parte de la Junta Directiva en la mencionada sesión.

Por lo tanto, en estricto apego a la normativa y principios de legalidad, esta instancia determina que el presente aspecto objetado debe ser **rechazado de plano**, al considerar que resulta improcedente impugnar por esta vía lo alegado, existiendo otras vías legales para tales efectos. Dado que mediante el recurso de objeción únicamente es procedente la impugnación de las cláusulas que conforman el pliego de condiciones y al no ser el tema alegado parte del contenido del pliego no resulta atendible jurídicamente su resolución en esta vía administrativa.

Recurso 800202500002662 - FARCO SOCIEDAD ANONIMA

Ver lo resuelto en el "Recurso 800202500002670".

Recurso 800202500002661 - PERFUMERIA Y COSMETICOS INTERNACIONALES DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA

Ver lo resuelto en el "Recurso 800202500002670".

Recurso 800202500002639 - Asociación de Concesionarios del Depósito Libre Comercial de Golfito

Ver lo resuelto en el "Recurso 800202500002670".

5. Aprobaciones

Encargado	OSCAR JESUS ABURTO MOYA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	20/01/2026 14:52	Vigencia certificado	22/02/2023 14:16 - 21/02/2027 14:16
DN Certificado	CN=OSCAR JESUS ABURTO MOYA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=OSCAR JESUS, SURNAME=ABURTO MOYA, SERIALNUMBER=CPF-01-1514-0711		
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)	20/01/2026 14:55	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	NATALIA LOPEZ QUIROS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	20/01/2026 14:56	Vigencia certificado	04/03/2022 11:47 - 03/03/2026 11:47
DN Certificado	CN=NATALIA LOPEZ QUIROS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=NATALIA, SURNAME=LOPEZ QUIROS, SERIALNUMBER=CPF-01-1016-0337		
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	23/01/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00109-2026	Fecha notificación	20/01/2026 14:56