

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	María Laura Medina Obando		
Fecha/hora gestión	20/01/2026 11:32	Fecha/hora resolución	20/01/2026 15:12
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000000111
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2025LY-000006-0006100001	Nombre Institución	PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA
Descripción del procedimiento	CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA FÍSICA Y SEGURIDAD ELECTRÓNICA, PARA OFICINAS Y ALBERGUES DEL PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000002616	10/12/2025 17:23	johan vargas mejias	SERVICIOS ADMINISTRATIVOS VARGAS MEJIAS SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica
8002025000002604	09/12/2025 10:43	MANUEL ANTONIO VALVERDE HUERTAS	AGENCIA VALVERDE HUERTAS SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

Emitir el por tanto de la resolución

3. *Resultando

I.- Que mediante auto No.805202500002427 de las quince horas con trece minutos del quince de diciembre de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante.

II.- 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 800202500002616 - SERVICIOS ADMINISTRATIVOS VARGAS MEJIAS SOCIEDAD ANONIMA

I. Consideraciones de oficio:

i. Regla fiscal. De conformidad con el artículo 11 y el Capítulo IV, ambos el Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 del 3 de diciembre de 2018 y el Decreto Ejecutivo N°41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley N°9635, Responsabilidad Fiscal de la República, se recuerda a la Administración licitante, su deber de verificar desde la fase de presupuestación de la contratación, el cumplimiento al límite de regla fiscal previsto para el ejercicio económico del año en curso, así como el marco de presupuestación plurianual dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política. Para estos efectos, la Administración deberá adoptar las medidas de control interno necesarias para verificar que el monto asignado a la contratación que se licita cumple con dichas disposiciones, debiendo advertirse que su inobservancia podría generar responsabilidad administrativa del funcionario, conforme lo regulado en el artículo 26 de la citada Ley.

ii. Razonabilidad del precio bajo la nueva LGCP. La verificación de la razonabilidad del precio prevista como un deber de la Administración en el artículo 41 LGCP tiene sustento en el principio de eficiencia mismo y en la gestión de los riesgos de que los precios cotizados en el procedimiento de concurso no distorsionen la ejecución contractual al punto de llevar la contratación a incumplimiento. El precio como elemento sustantivo desde la apertura de ofertas, no sólo tiene implicaciones en la sana economía de los fondos públicos y la mejor inversión de ellos en la selección de ofertas más idóneas, sino que necesariamente garantiza el principio de igualdad desde su comparación partiendo del respeto de los elementos del objeto contractual precisados en el pliego y del dimensionamiento de las obligaciones que impone el ordenamiento jurídico, por lo que la verificación de su razonabilidad es vital para el sistema de contratación pública.

Considerando que este órgano contralor mediante el ejercicio de sus competencias en materia de impugnación ha encontrado diferentes prácticas sobre la valoración de razonabilidad del precio que en algunos casos incumplen o se apartan parcialmente de lo dispuesto en la normativa vigente, las cuales ha enmendado cuando las condiciones de la impugnación y su fundamentación lo permiten, se estima importante reiterar algunos conceptos sobre la valoración de razonabilidad. Así entonces, este órgano contralor estima oportuno realizar una serie de consideraciones oficiosas sobre el tema en términos preventivos, sin que implique que se ha realizado un análisis de las cláusulas que regulan el tema en el pliego impugnado (ni que el tema no se haya abordado apropiadamente) o un estudio del tema que trascienda la discusión de los aspectos expuestos en el recurso.

a) Normativa aplicable. Tanto el legislador en los artículos 17, 34 y 41 de la Ley General de Contratación Pública, como el desarrollo reglamentario de esa norma en los artículos 44, 85, 100 y 106 RLGCP, refiere una serie de supuestos y herramientas para que la Administración determine precisamente la razonabilidad de las ofertas, entre las que se encuentran el uso del catálogo y banco de precios, comparación de precios históricos, consulta previa a los proveedores, estudio de mercado, entre otros. Este análisis -que no es el cumplimiento de un requisito formal- busca evaluar precios, disponibilidad, calidad y otros aspectos relevantes de los bienes o servicios en cuestión, con el propósito de respaldar la toma de decisiones informadas por parte de la Administración y asegurar la transparencia, competencia y eficiencia en los procesos de contratación (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024).

b) Rangos de tolerancia deben definirse desde el pliego. La verificación de la razonabilidad parte de que el precio de referencia y sus bandas de tolerancia han sido elaboradas desde la fase de planificación después de realizar los respectivos estudios según los artículos 34 LGCP y 44 RLGCP. De ahí que, los rangos o bandas de tolerancia deben ponerse en conocimiento desde el pliego no sólo para efectos de la debida confección de la oferta sino en cumplimiento de los principios de transparencia e igualdad; por lo que las Administraciones deben de ajustar la forma en que se realizan los estudios de mercado, la información que se consigna

en sus pliegos de condiciones y la manera por medio de la cual realizan los análisis de razonabilidad de las ofertas, pues -en principio- pueden variarse las bases de razonabilidad durante la evaluación de ofertas.

c) No es posible utilizar los precios de las ofertas recibidas en el concurso. Como es conocido, el modelo de verificación de la razonabilidad varió no sólo en cuanto a dejar la presentación del presupuesto detallado al adjudicatario (artículo 42 LGCP), sino que el legislador trató de dimensionar su metodología en la etapa de planificación junto al análisis de mercado para otros temas como la definición del objeto y de admisibilidad en general, criterios de evaluación, los parámetros para aplicar afirmaciones de compra pública estratégica, entre otros. Es por ello que el estudio o análisis de mercado resulta vital para el procedimiento de contratación y desde luego para la definición clara y objetiva de las reglas de revisión de la razonabilidad del precio (R-DCA-SICOP-01010-2023 de 31 de agosto de 2023 y R-DCP-SICOP-00646-2024 del 08 de mayo de 2024).

Así entonces, también el establecimiento de rangos de tolerancia o bandas se define desde una etapa temprana previa a la recepción de ofertas según el artículo 34 LGCP y por ende no resulta posible considerar las ofertas recibidas en el concurso para efectos de razonabilidad (R-DCA-SICOP-01408-2023 de 15 de noviembre de 2023). Así entonces, entre otros casos, mediante la resolución R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024, se indicó sobre el tema: “Al respecto, estima este órgano contralor que de la lectura del artículo 34 de la LGCP que indica que los precios de referencia para determinar los precios excesivos o ruinosos deben establecerse de previo a la estimación de la contratación y el artículo 44 del RLGCP que dispone que el rango de tolerancia debe quedar definido en el pliego de condiciones, se desprende que el desarrollo del análisis de razonabilidad se basa en los insumos que tenga la Administración al momento de realizar las lecturas de mercado, por lo que sin perjuicio de que la normativa a futuro puede considerar en la razonabilidad del precio las ofertas recibidas en el concurso, no es una posibilidad prevista con la reforma integral y no podría ser considerada por la Administración en el nuevo estudio que realizará. En ese sentido, la mayor profundidad y análisis en la etapa regulada bajo el artículo 34 LGCP resulta fundamental para que el precio de referencia refleje la realidad del mercado y las necesidades de la Administración, en dónde -se insiste- el banco de precios es un insumo más y no la única posibilidad según la realidad y necesidades de la Administración, pero no incluye los precios de las ofertas recibidas en el concurso, todo lo cual podría ser variado a futuro bajo los ejercicios de mejora regulatoria y lecturas técnicas que realicen las instancias competentes.”

d) Posibilidad de subsanar el estudio de mercado. El estudio de mercado como el análisis de razonabilidad están estrechamente relacionados, siendo el primero la base del segundo. Ahora bien, tomando como referencia las disposiciones del artículo 44 del RLGCP, este órgano contralor entiende que existen situaciones que pueden llevar a afectar el resultado obtenido por el estudio realizado al momento de analizar ofertas, siendo el objetivo del estudio de mercado reflejar la situación de este, se entiende que es posible su subsanación, bajo tres situaciones debidamente justificadas y acreditadas: 1) Que la situación no existiera al momento en que se realizó el estudio de mercado. 2) Presencia de errores técnicos constatables en el estudio realizado. 3) Situaciones excepcionales del mercado específico. (Resolución No. R-DCP-SICOP-00743-2025).

e) El análisis de razonabilidad y la indagatoria del precio. Considerando que el artículo 42 LGCP dejó la presentación del presupuesto detallado para la oferta que resulte adjudicada, claramente no es posible requerirlo para el análisis de razonabilidad en la etapa de evaluación de ofertas (R-DCP-SICOP-00401-2024 de 19 de marzo de 2024), ni tampoco pretender que se aporte indirectamente en la indagación sobre razonabilidad ni pretender un análisis de razonabilidad sobre componentes específicos de la estructura del precio que impliquen un análisis de presupuesto detallado sino que estos rubros deben analizarse globalmente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024). Desde luego, queda excluida de esas limitaciones lo que concierne a la prerrogativa de la Administración de verificar que las ofertas respeten la legislación vigente, pues a la Administración le corresponde verificar que se

respete el ordenamiento jurídico en función del objeto contractual, como podría ser el caso de la legislación laboral que es de acatamiento obligatorio para la Administración y cualquier oferente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de septiembre de 2024).

En cuanto a la indagatoria, la Administración podrá solicitar a los oferentes que presentan precios presumiblemente excesivos o ruinosos, que justifiquen sus precios. Ante esto, el oferente debe justificar por medios idóneos las razones por las que su precio sí es razonable. Recibido esto, la Administración deberá motivar las razones por las que encuentra que lo es o no. (R-DCP-SICOP-01159-2025 del 27 de junio).

Se debe considerar que, aunque los artículos 41 de la Ley General de Contratación Pública y 101 de su Reglamento permiten que un oferente presente una línea de crédito o garantía, este recurso solo se utilizará cuando tras la indagatoria la Administración aún tenga dudas sobre la razonabilidad del precio ofertado. Además, se le podrá solicitar a la oferta que resulte ser la posible adjudicataria (R-DCP-SICOP-00469-2025 de 18 de marzo de 2025).

Finalmente, la Administración a partir de los aspectos indicados, deberá emitir un informe final concluyendo sobre el análisis efectuado a cada oferta y la calificación que esta tendría de frente a la razonabilidad del precio ofertado.

f) Consecuencias de no cumplir la normativa vigente sobre razonabilidad. Conforme lo que se ha indicado, la definición de los precios de referencia y las bandas de tolerancia debe hacerse desde el pliego del concurso (R-DCP-SICOP-01450-2024 de 18 de setiembre de 2024) y no puede variarse o desconocerse por la Administración bajo el argumento de que se trataba de una metodología simplemente referencial. De igual forma, la omisión del cumplimiento de los análisis de mercado, la fijación del precio de referencia y las bandas de tolerancia implicaría eventualmente que el acto final adolece de un vicio en el motivo, que en cada caso no exime al eventual disconforme de la carga de prueba para desvirtuar la presunción de validez que cobija al acto final y cuya conservación demanda el principio de eficiencia constitucional.

En los casos en que estas circunstancias se acrediten y exista un mejor derecho de quién impugna, ciertamente le corresponderá a la Administración realizar los estudios de mercado, definir precios de referencia y bandas y luego aplicarlos a las ofertas recibidas; es decir, se hace necesario que se cumpla a cabalidad con las etapas para razonabilidad previstas por la legislación y desarrolladas por el respectivo reglamento, no como un rito formal sino como un aspecto sustantivo del procedimiento de concurso. Este cumplimiento si bien no amerita la nulidad del procedimiento en consideración a los principios de eficacia y eficiencia, no es un aspecto soslayable o facultativo para la Administración por lo que debería enmendarse; por lo que en afán de evitar retrasos innecesarios al interés público debe cumplirse con lo dispuesto por la normativa vigente en forma oportuna. Por lo demás, podría no precluir la discusión del tema para efectos de una impugnación del acto final porque precisamente los estudios se hicieron con posterioridad a la apertura, circunstancia que podría evitarse eventualmente de definirlos desde el pliego y dejar su discusión al recurso de objeción en una etapa más temprana. Desde luego, cada caso amerita un análisis específico de lo actuado y de las especiales particularidades.

II. Sobre el fondo de los recursos

A) Sobre el recurso interpuesto por Servicios Administrativos Vargas Mejías S.A.

1. Sobre los requisitos de admisibilidad – Criterio de la División: La empresa recurrente señala que dentro del expediente no consta la obligación de cotizar todas las partidas y que el pliego permite participar únicamente en las de interés del oferente. Alega que existe una confusión en los requisitos de admisibilidad, los cuales mezclan condiciones de seguridad física con seguridad electrónica, obligando a las empresas a cumplir con ambas o a consorciarse, lo cual riñe con la condición de cotizar partidas independientes. Argumenta que los requisitos de idoneidad deben estar delimitados para no obstaculizar la participación. Por lo que, solicita que se separen los requisitos de admisibilidad para participar en seguridad física de los de seguridad electrónica, de forma que se asegure una mayor participación de empresas según la partida de interés. La Administración no acepta lo requerido, ya que

indica que el recurrente realiza una mala interpretación del cartel. Aclara que el objeto de la licitación es contratar servicios de seguridad que brinden de forma integral la modalidad física y electrónica en las oficinas del PANI a nivel nacional. Por tanto, señala que es requisito indispensable que la empresa brinde ambos servicios en la misma región donde sea adjudicada; siendo obligación del oferente que decida participar en una partida de seguridad física de una región determinada, participar simultáneamente en la partida de seguridad electrónica correspondiente a esa misma zona geográfica y aportan un cuadro donde indican que detallan la forma correcta en la que cada oferente debe participar.

En el presente caso, la Administración sostiene que el servicio requerido debe prestarse de manera integral por región, comprendiendo tanto la seguridad física como la electrónica. No obstante, el pliego de condiciones en la página 66, establece expresamente que “para la presente contratación se acepta cotizar por partida, pero únicamente, el 100% de la partida”, lo cual resulta incompatible con la interpretación posterior asumida por la Administración, en cuanto exige la participación simultánea en partidas distintas. Debe recordarse que el pliego de condiciones constituye el reglamento que rige el procedimiento de contratación administrativa, por lo que debe conformar un cuerpo normativo claro, suficiente, concreto y objetivo, que permita a los potenciales oferentes conocer con certeza las reglas de participación y evaluación. Al atender la audiencia especial, la Administración señala que “se aclara que es obligación del oferente que decida participar en una partida de seguridad física de una región, que deba participar también en la correspondiente partida de seguridad electrónica de la misma región”, aportando seguidamente un cuadro en el que se detalla la forma en que deben concurrir los eventuales oferentes. Sin embargo, dicha aclaración introduce una condición no prevista originalmente en el pliego, al establecer una interdependencia entre partidas que no se encuentra expresamente establecida en el pliego de condiciones. Si bien la Administración afirma que el recurrente incurre en una “mala interpretación”, lo cierto es que, ante la ausencia de ese cuadro de correspondencia y de una disposición clara que establezca la obligatoriedad de participación conjunta, no puede exigirse al oferente que infiera o presuma dicha vinculación entre partidas. En consecuencia, no resulta válido trasladar al objetante la carga de “adivinar” condiciones que no se desprenden de manera inequívoca del pliego de condiciones. En este contexto, no basta con que la Administración pretenda subsanar esta omisión mediante una aclaración efectuada únicamente al evacuar la audiencia especial, pues ello no sustituye la obligación de incorporar dichas reglas de manera expresa en el pliego. Por el contrario, resulta indispensable que tales condiciones consten formalmente en el pliego de condiciones, a efectos de salvaguardar los principios de transparencia, seguridad jurídica e igualdad de trato entre los oferentes.

Por lo expuesto, se declara parcialmente con lugar este punto y se ordena a la Administración que, para garantizar la transparencia y la igualdad de trato, incorpore de forma expresa en el pliego de condiciones el cuadro de participación obligatoria entre partidas, debiendo además justificar técnicamente por qué dicha integración constituye la única forma idónea de satisfacer la necesidad pública que se pretende atender.

2. Sobre la remoción de personal – Criterio de la División: El pliego de condiciones requiere lo siguiente: “2.9 El PANI se reserva el derecho de exigir que se remueva en un plazo máximo de 24 horas de la ejecución del servicio, en cualquier momento del contrato, a cualquier personal empleado por el contratista, cuando considere que existe alguna duda de cumplimiento de responsabilidad, que no cumpla con alguna de las disposiciones de este apartado o que no se conduzcan debidamente, sean incompetentes o culpables de cualquier falta a juicio del Fiscalizador de la ejecución del contrato, lo anterior sin que exista alguna responsabilidad civil, laboral u otra en perjuicio del Patronato. Dicha sustitución la debe realizar el contratista en un plazo de cinco días hábiles, después que la Institución lo solicite.” La empresa recurrente señala que la remoción basada únicamente en el juicio del fiscalizador puede dar lugar a arbitrariedades y afectar directamente las potestades patronales y el equilibrio financiero del contrato, debido a los costos de rotación y posibles contingencias legales. Alega que el contratista requiere de evidencia y documentación de

respaldo para proceder con bajas o traslados sin responsabilidad, por lo que es necesario un procedimiento que respete el debido proceso y permita presentar descargos. Por lo que, solicita se modifique el punto de la siguiente forma: “se establezca un debido proceso antes de que se solicite la remoción definitiva de un agente de seguridad, y que esas 24 horas sean hábiles de forma que se pueda contar con la aprobación del prontuario del nuevo oficial propuesto”. La Administración indica que la cláusula responde a la naturaleza sensible del servicio prestado a población vulnerable y que no anula potestades patronales, sino que protege el interés público conforme a criterios de la Contraloría General de la República; asimismo, considera que el adjudicatario debe contar con personal de reserva previamente aprobado para realizar dichas permutas. No obstante, en apego a la buena fe y para asegurar la continuidad del servicio, la Administración acepta parcialmente lo requerido para que el plazo de remoción de 24 horas sea considerado como horas hábiles, indicando que se realizarán las modificaciones respectivas en el pliego de condiciones.

En el presente caso, si bien la Administración acepta expresamente modificar el plazo de remoción del personal de veinticuatro horas naturales a veinticuatro horas hábiles, este órgano contralor estima necesario efectuar una valoración integral de la cláusula cuestionada, a la luz de los principios que rigen la contratación pública. Debe indicarse que, aun cuando la Administración cuenta con potestades discrecionales para definir los requisitos contractuales necesarios para asegurar la correcta prestación del servicio, dichas potestades no son absolutas y deben ejercerse conforme a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y sustento técnico, orientados por la lógica, la ciencia y la técnica, así como por el respeto al equilibrio económico del contrato.

En ese sentido, se advierte que el pliego de condiciones establece, por una parte, la remoción del personal en un plazo máximo de veinticuatro horas y, por otra, concede al contratista un plazo de hasta cinco días hábiles para efectuar la sustitución respectiva. Esta diferencia temporal genera un vacío operativo que puede comprometer la continuidad del servicio, particularmente tratándose de una prestación continua y sensible como lo es el servicio de seguridad. Bajo ese escenario, resulta insuficiente limitar la corrección únicamente a la conversión del plazo de remoción a horas hábiles, pues persiste una falta de coherencia entre los plazos previstos para la remoción y la sustitución del personal. En consecuencia, este órgano contralor estima necesario que la Administración revise integralmente dicha regulación y establezca un protocolo claro de actuación, en el cual se definan de forma expresa los plazos, el procedimiento y las medidas transitorias aplicables, así como las razones objetivas para la remoción del personal, de manera que se garantice la continuidad del servicio, sin menoscabo de las potestades de fiscalización de la Administración ni de las obligaciones laborales y operativas del contratista.

Por lo expuesto, se declara parcialmente con lugar este punto y se ordena a la Administración que incorpore en el pliego de condiciones la modificación ya aceptada, de forma que el plazo de remoción del personal sea de veinticuatro horas hábiles; y unifique los plazos de remoción y sustitución del personal mediante un protocolo de ejecución -o bien justifique por qué deben ser plazos distintos- que deberá integrarse expresamente al pliego de condiciones, con el fin de garantizar la seguridad jurídica, la continuidad del servicio y el adecuado equilibrio contractual.

3. Sobre la prohibición de trabajar entre familias – Criterio de la División: El pliego de condiciones requiere lo siguiente: “2.14 De existir oficiales que sean familiares, los mismos no pueden laborar en un mismo lugar y horario, esto entre los mismos oficiales, así como del personal de la Institución, o de otras empresas cuyos servicios contrata el PANI, hasta un tercer grado de consanguinidad. De lo contrario el PANI solicitará el retiro del personal involucrado, sin que exista responsabilidad para la entidad.” La empresa recurrente señala que este requisito es desproporcionado y de difícil detección para el patrono, al abarcar grados de consanguinidad que podrían ser desconocidos por las partes. Alega que la medida resulta discriminatoria y carece de fundamento técnico, pues la idoneidad del agente debe valorarse según su perfil profesional. Argumenta que, en caso de detectarse conductas inapropiadas derivadas del parentesco, lo procedente es la reubicación del oficial y no su retiro del contrato. Por lo que, solicita se

modifique el punto de la siguiente forma: “en caso de detectarse, el agente de seguridad deberá ser reubicado en algún otro edificio, para evitar conflicto de intereses, desatención a las funciones o cualquier otra conducta que pudiera comprometer las obligaciones del contrato.” La Administración no acepta lo solicitado e indica que la restricción busca prevenir conflictos de interés, colusión y el relajamiento de controles en servicios de seguridad crítica, lo cual es razonable y proporcional. Aclara que no se prohíbe el empleo de los oficiales en el PANI, sino que se regula la asignación de puestos para que no coincidan en el mismo lugar de trabajo.

En el presente extremo, este órgano contralor estima que la medida contenida en la cláusula 2.14 del pliego de condiciones, en cuanto prohíbe que oficiales que mantengan relaciones de parentesco laboren en un mismo lugar y horario, responde a una finalidad legítima, cual es la prevención de conflictos de interés, colusión y debilitamiento de los controles en la prestación de un servicio de seguridad de carácter sensible. No obstante, se observa que la redacción de la cláusula dispone que, ante el incumplimiento de dicha prohibición, el PANI “solicitará el retiro del personal involucrado, sin que exista responsabilidad para la entidad”. Esta previsión resulta ambigua, en tanto no permite determinar con claridad si la consecuencia aplicable corresponde necesariamente al retiro definitivo del personal del contrato o si, por el contrario, admite medidas menos gravosas, tales como la reubicación del oficial en otro centro de trabajo, tal y como lo sostiene la propia Administración al evacuar la audiencia especial.

En este punto, si bien la Administración indica que no se prohíbe el empleo de los oficiales, sino únicamente regular su asignación para evitar coincidencias en el mismo lugar de trabajo, dicha interpretación no se desprende de manera expresa del texto del pliego, el cual utiliza el término “retiro del personal”, generando incertidumbre para los oferentes y para el eventual contratista sobre el alcance real de la medida. En consecuencia, la falta de claridad en la consecuencia jurídica prevista en la cláusula resulta contraria a los principios de seguridad jurídica y transparencia que deben regir el cartel de contratación, por lo que se impone su aclaración o ajuste. Por lo anterior, se declara parcialmente con lugar el reclamo interpuesto y se ordena a la Administración que modifique la cláusula 2.14 del pliego de condiciones, de forma que se establezca expresamente que, en caso de detectarse oficiales con vínculos de parentesco laborando en un mismo lugar y horario, de ser posible, se permitirá su reubicación en otro edificio o albergue, así como los plazos correspondientes para esto.

4. Sobre el software de control de visitas – Criterio de la División: El pliego de condiciones requiere en la cláusula 2.27 que el ponga a disposición un sistema “CONTROL DE VISITAS” con ciertas características e indica que el departamento de tecnologías de información se reserva el derecho de solicitar una prueba del software en el análisis de la oferta para garantizar que sea válido según los requerimientos. La empresa recurrente señala que estas características implican un desarrollo a la medida o una adquisición excesiva para la etapa de oferta, resultando desproporcionado exigir una prueba de un software totalmente operativo cuando solo existe una expectativa de derecho. Alega que en el mercado existen soluciones modulares que cumplen con lo requerido y que el contratista actual no utiliza dicho sistema según lo observado en la visita técnica, donde además no se permitió visualizar el aplicativo, afectando la transparencia. En este sentido, solicita se modifique el punto para que se presente en la oferta únicamente la información técnica del aplicativo y la indicación del desarrollador, eliminando la intención de realizar visitas o pruebas de funcionamiento en esta etapa. La Administración no acepta lo requerido ya que indica que las especificaciones del sistema de “Control de Visitas” responden a necesidades institucionales esenciales para garantizar información íntegra y confidencial en la toma de decisiones. Aclara que el pliego no exige un desarrollo a la medida, sino que el oferente presente cualquier sistema que cumpla con las características técnicas descritas, las cuales son esenciales en la gestión de seguridad moderna. Indica que la potestad de realizar una prueba del software durante el análisis de ofertas es fundamental para asegurar que la herramienta sea funcional desde el primer día de ejecución, evitando atrasos por procesos de desarrollo o compras posteriores que comprometerían la seguridad de la población vulnerable atendida por el PANI. Respecto a la visita técnica, aclara que el objetivo de esta es definir aspectos de tecnología

inalámbrica para cámaras y no la exhibición de software actuales, por lo que no existe falta de transparencia. Finalmente, sostiene que la prueba no es invasiva, pues el oferente coordinará con la Institución el lugar y modo de ejecución, reafirmando que contar con información consolidada a nivel nacional es vital ante el aumento de la delincuencia para salvaguardar la integridad de las personas menores de edad y la infraestructura institucional.

En el presente extremo, este órgano contralor observa que la exigencia contenida en la cláusula 2.27 del pliego de condiciones, relativa a la disponibilidad de un sistema de “Control de Visitas” con determinadas características técnicas, responde a una necesidad institucional legítima, vinculada a la gestión de la seguridad, la trazabilidad de accesos y la protección de información sensible, aspectos que resultan consustanciales a la prestación de servicios de seguridad en instalaciones que atienden población vulnerable. En ese sentido, se trata de una herramienta comúnmente utilizada en este tipo de servicios y, por sí misma, no puede estimarse como ajena al mercado.

Asimismo, la recurrente no logra demostrar de manera suficiente que dicho requerimiento limite injustificadamente su participación o que implique necesariamente un desarrollo a la medida, en tanto la Administración ha sido clara en señalar que el pliego no exige un software específico, sino cualquier solución que cumpla con las características técnicas mínimas descritas. No obstante lo anterior, este órgano contralor advierte que el pliego de condiciones se limita a indicar que el Departamento de Tecnologías de Información “se reserva el derecho de solicitar una prueba del software en el análisis de la oferta”, sin definir de manera expresa los criterios objetivos, parámetros técnicos ni reglas de evaluación que serán utilizados para determinar si dicha prueba resulta satisfactoria o no. Esta omisión genera un margen de discrecionalidad que podría afectar los principios de transparencia, objetividad e igualdad de trato entre los oferentes.

En efecto, si la Administración pretende fundamentar el análisis de admisibilidad o de cumplimiento técnico en una prueba de funcionamiento del software, resulta indispensable que los potenciales oferentes cuenten, desde el pliego de condiciones, con información clara y suficiente respecto de: i) los aspectos específicos del sistema que serán objeto de verificación; ii) las condiciones bajo las cuales se realizará la prueba; iii) los criterios técnicos que se utilizarán para valorar su funcionamiento; y iv) la forma en que se entenderá objetivamente superada o no dicha prueba. Ello cobra especial relevancia tratándose de una herramienta tecnológica cuya validez no puede quedar sujeta a apreciaciones subjetivas, sino a parámetros previamente definidos.

Por lo anterior, se declara parcialmente con lugar el reclamo interpuesto y se ordena a la Administración que, sin eliminar la exigencia del sistema de “Control de Visitas” ni la posibilidad de realizar pruebas durante el análisis de las ofertas, modifique el pliego de condiciones a efectos de dotar a los oferentes de información clara y suficiente sobre el alcance y finalidad de la prueba del software; definir de manera expresa los criterios técnicos y objetivos que se utilizarán para evaluar el cumplimiento de los requisitos del sistema; y establecer las reglas bajo las cuales se entenderá que la prueba ha sido superada satisfactoriamente, garantizando así la transparencia, la igualdad de trato y la objetividad en la evaluación de las ofertas.

5. Requisitos del personal técnico – Criterio de la División: El pliego de condiciones requiere lo siguiente: “El equipo técnico para la instalación, mantenimiento preventivo y correctivo, deberá estar constituido como mínimo por cuatro (4) técnicos, quienes deberán contar el título que lo acredite como tal en alguna de las siguientes ramas: informática, electrónica o computación, extendido por cualquier Centro de Educación reconocido por el Ministerio de Educación de Costa Rica. Este personal deberá como mínimo contar con dos (02) años de experiencia anterior a la fecha de apertura de las ofertas, período en el cual deberán haber ejecutado como mínimo tres (3) proyectos donde se hayan realizado trabajos de instalación y soporte técnico de instalación y mantenimiento.”

La empresa recurrente señala que este requerimiento limita considerablemente las capacidades y aptitudes para ejecutar el contrato al

excluir carreras técnicas como electromecánica o eléctrica. Alega que el conocimiento especializado en seguridad electrónica no se adquiere necesariamente en centros educativos tradicionales, sino mediante capacitaciones y certificaciones directas de los fabricantes. Por lo que, solicita se modifique el punto de la siguiente forma: “ampliar las áreas de conocimiento afines a carreras tales como: electromecánica, electrónica, eléctrica para los técnicos o certificaciones por parte del fabricante en redes, sistemas de CCTV y otros relacionados con la seguridad electrónica”. La Administración acepta parcialmente lo requerido ya que indica que la cláusula se modificará de la siguiente manera: “6.1. El equipo técnico para la instalación, mantenimiento preventivo y correctivo, deberá estar constituido como mínimo por cuatro (4) técnicos, quienes deberán contar el título que lo acredite como tal en alguna de las siguientes ramas: informática, electrónica, computación, electromecánica, electrónica y eléctrica extendido por cualquier Centro de Educación reconocido por el Ministerio de Educación de Costa Rica o por el Fabricante de los equipos de seguridad electrónica ofertados, que posea oficinas a nivel nacional. Se indica que el resto de la redacción de este punto se mantiene invariable.”

En el presente extremo, la recurrente cuestiona la exigencia de que el personal técnico posea títulos emitidos por centros de educación reconocidos por el Ministerio de Educación de Costa Rica en determinadas áreas, argumentando que el conocimiento especializado en sistemas de seguridad electrónica tales como sistemas de CCTV, sistemas perimetrales, sistemas de instrucción y control de acceso, entre otros, no se adquiere en dichos centros, sino mediante capacitaciones y certificaciones directas con los fabricantes de los equipos. No obstante, la recurrente no aporta prueba alguna de sus afirmaciones, ni evidencia técnica que logre desvirtuar los requisitos establecidos en el pliego. Asimismo, debe tenerse presente que la Administración es la mejor conocedora de sus necesidades institucionales y de las condiciones técnicas que resultan idóneas para satisfacer el interés público perseguido, por lo que le asiste un margen de apreciación para definir los perfiles del personal requerido, siempre que tales exigencias guarden relación con el objeto contractual y se encuentren debidamente justificadas.

No obstante lo anterior, la Administración acepta parcialmente lo solicitado por la recurrente y dispone modificar la cláusula respectiva, ampliando las áreas de formación académica y reconociendo, además, certificaciones emitidas por los fabricantes de los equipos ofertados. Esta modificación responde a una decisión discrecional de la Administración, adoptada en ejercicio de su potestad de definición de sus necesidades técnicas.

Por lo anterior, y respecto de este supuesto, se declara parcialmente con lugar el reclamo interpuesto, siendo de entera responsabilidad de la Administración las razones técnicas y administrativas que motivan el cambio aceptado. En consecuencia, deberá proceder a dar la debida publicidad a la modificación y a incorporar formalmente el ajuste en el pliego de condiciones, a efectos de garantizar la transparencia, la igualdad de trato y la adecuada información a los potenciales oferentes.

6. Requisitos de personal técnico – Criterio de la División: El pliego de condiciones requiere lo siguiente: “6.2. El oferente debe contar con al menos un técnico certificado en la marca de los grabadores ofertados, cámaras, equipo de seguridad perimetral de red, así como los equipos inalámbricos; en caso de utilizarse, deben aportar el título que lo acrediten.” La empresa recurrente señala que solicitar únicamente un técnico certificado es insuficiente, considerando la cantidad de sitios, equipos y cámaras a los cuales se les debe brindar mantenimiento dentro del tiempo de respuesta establecido. Alega que, para garantizar el cumplimiento del mantenimiento preventivo y correctivo con disponibilidad de 24 horas, es necesario contar con una estructura de personal más robusta. Por lo que, solicita se modifique el punto de la siguiente forma: “ampliar a cuatro (4) técnicos la cantidad de funcionarios certificados, asegurando la equidad de personal con lo establecido en el requerimiento del punto 6.1”. La Administración indica que el pliego estipula un mínimo de "al menos un técnico" con el propósito de asegurar que las configuraciones de los equipos se realicen acorde con los parámetros de los fabricantes. Aclara que la necesidad institucional se centra en contar con un conocimiento certificado que dirija la gestión técnica de los dispositivos, manteniendo así la redacción original del requerimiento.

Para el presente punto, este órgano contralor observa que la recurrente solicita que se incremente de un técnico certificado a cuatro, la cantidad mínima requerida, argumentando que ello permitiría garantizar el cumplimiento del mantenimiento preventivo y correctivo en todos los sitios y equipos dentro de los tiempos de respuesta establecidos.

No obstante, la recurrente no aporta evidencia ni fundamentación técnica que permita sustentar que el requisito de contar con “al menos un técnico certificado” resulte insuficiente para cumplir con los objetivos del contrato, ni demuestra cómo el aumento de técnicos certificados sería indispensable para asegurar la prestación del servicio. Tampoco se presenta información sobre la carga de trabajo real, la distribución de los sitios ni el número de equipos que justifique el incremento solicitado. En consecuencia, la alegación carece de los elementos de fundamentación necesarios para evidenciar una afectación concreta a la participación o ejecución contractual.

Por su parte, corresponde a la Administración definir la cantidad mínima de personal certificado requerido, en función de su conocimiento institucional y de las necesidades técnicas del contrato, pudiendo establecer criterios razonables que aseguren el cumplimiento de los estándares de operación y mantenimiento de los sistemas ofertados. La Administración ha indicado que el requerimiento de “al menos un técnico certificado” permite garantizar que las configuraciones y mantenimientos se realicen conforme a los parámetros del fabricante. En consecuencia, y por carecer de fundamentación suficiente, se rechaza de plano el reclamo interpuesto respecto de este extremo.

7. Sobre el análisis económico de la oferta — Criterio de la División: El pliego de condiciones requiere lo siguiente: “Para la cotización de los servicios de seguridad física, el oferente deberá elaborar un cuadro para cada una de las jornadas de trabajo (diurna, mixta o nocturna) individualmente, según el siguiente detalle: Salarios desglosados de la siguiente manera: Costo de salarios Mensual y Anual, Costo de reposición mensual y anual, Costo reposición feriados anual, Costo reposición vacaciones y Total, mano de obra.” La empresa recurrente señala que esta disposición contraviene la voluntad del legislador, pues exige la presentación de un presupuesto detallado como parte de los requisitos de la oferta, lo cual, según la resolución R-DCA-SICOP-0880-2023 de la Contraloría General de la República, debe reservarse únicamente para el adjudicatario. Alega que el pliego obliga a desagregar pormenorizadamente todos los rubros de la estructura de precio, incluyendo cantidades, porcentajes y precios unitarios para cada insumo, excediendo el marco normativo vigente. Por lo que, solicita se desaplique dicha cláusula por ser un requisito no exigido por la ley para el momento de la presentación de la oferta. La Administración no acepta lo requerido ya que indica que en ninguna parte del cartel se exige un presupuesto detallado, sino un desglose del costo de salarios por partida como insumo técnico indispensable para realizar el estudio de razonabilidad del precio. Aclara que, dada la naturaleza del servicio donde la mano de obra es el componente principal, resulta jurídicamente riesgoso no conocer la estructura salarial, pues su subestimación deriva en incumplimientos contractuales y deterioro del servicio público. Indica que la finalidad es exclusivamente técnica y preventiva para verificar el ajuste a salarios mínimos y cargas sociales, identificando ofertas que resulten inviables o ruinas desde su formulación. Finalmente, sostiene que este requerimiento es proporcional a la magnitud de la contratación y no reemplaza el presupuesto detallado que deberá presentar el adjudicatario previo a la formalización del contrato, sino que permite a la Administración tomar decisiones informadas para salvaguardar la continuidad del servicio y el interés público.

Ahora bien, para el punto en cuestión este órgano contralor analiza la cláusula del pliego de condiciones que exige a los oferentes presentar un desglose detallado de los costos de salarios, incluyendo reposición de feriados, vacaciones y desgloses pormenorizados de cargas sociales, para cada jornada de trabajo y por puesto de personal. Se observa que dicho requerimiento constituye información propia de un presupuesto detallado, cuya presentación por parte de los oferentes en la fase de oferta no está permitida, conforme a lo establecido en la resolución R-DCP-SICOP-00611-2025 y en la normativa vigente. Exigir un nivel de detalle sobre salario

por puesto, jornada, cantidad de personal o cargas sociales se considera una solicitud de presupuesto detallado encubierta, contraria a la voluntad del legislador, que trasladó la obligación de presentar el presupuesto detallado a la etapa posterior a la adjudicación, precisamente para no sobrecargar la fase de propuesta y preservar la igualdad de trato entre oferentes. Si la Administración tiene dudas sobre la razonabilidad del precio ofertado —por sospecha de oferta ruinosa o excesiva— la normativa vigente le otorga mecanismos posteriores específicos que como las bandas de tolerancia: establecer previamente un precio de referencia y rangos de tolerancia basados en estudios de mercado; Indagatoria: si una oferta se encuentra fuera de las bandas de tolerancia, realizar la indagatoria prevista en el artículo 106 del RLGCP, solicitando en ese momento las aclaraciones necesarias para verificar la viabilidad de la propuesta. Por lo anterior, se declara con lugar el recurso de objeción en este extremo y se ordena a la Administración modificar el pliego de condiciones, eliminando cualquier obligación de los oferentes de presentar información que revista la naturaleza de un presupuesto detallado.

8. Sobre requisitos del INAMU y Marca país – Criterio de la División: El pliego de condiciones requiere lo siguiente: “2.1 Para la oferta del servicio de seguridad física se aplicará el siguiente sistema de evaluación: [...] d) Criterio Sustentable: Igualdad entre hombres y mujeres (5%) Sello de igualdad de género del INAMU en cualquiera de sus tres niveles, Reconocimiento de Buenas Prácticas Laborales para la Igualdad de Género emitido por el INAMU o Certificado SOMOS+ del Sistema de Reconocimientos Sociolaborales (SIRE SOL). Si se presenta una oferta en consorcio, todas y cada una de las empresas consorciadas deberán tener la licencia de la Marca País. Si esta condición no se cumple, no se reconocerá el 5% por este rubro.” La empresa recurrente señala que la introducción de estos factores de evaluación carece de un análisis de mercado que demuestre el valor agregado al objeto contractual. Alega que la exigencia de que todos los integrantes de un consorcio cuenten con la licencia Marca País es impertinente y desnaturaliza la figura del consorcio. Argumenta que, según la resolución R-DCA-SICOP-01232-2023 de la Contraloría General de la República y el artículo 56 del RLGCP, la omisión de una investigación de mercado que respalde estos criterios implica su desaplicación. Además, indica que tras una revisión en el sitio web del Ministerio de Trabajo, no constan empresas de seguridad inscritas en las categorías solicitadas, lo que evidencia que el requisito fue incluido sin un ejercicio de validación técnica. Por lo que, solicita se eliminen o justifiquen adecuadamente dichos criterios de evaluación. La Administración acepta lo requerido ya que indica que coincide con la inconformidad planteada por el recurrente respecto a los requisitos de criterio sustentable referidos al INAMU y la Marca País. Manifiesta su voluntad de acoger los argumentos presentados con el propósito de proceder a analizar detalladamente estos requisitos y realizar el estudio de mercado correspondiente que permita, eventualmente, justificar una necesidad institucional real bajo los principios de la compra pública estratégica.

En cuanto al presente apartado, este órgano contralor observa que la cláusula relativa al criterio sustentable, que reconoce puntaje adicional por la obtención de sellos de igualdad de género del INAMU y la licencia Marca País, constituye un criterio de contratación estratégica. Conforme a los artículos 21 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y 56 del Reglamento de la LGCP (RLGCP), la aplicación de criterios de este tipo, requiere que la Administración fundamente su inclusión en un proceso de investigación de mercado y una consulta preliminar con el fin de garantizar su pertinencia, proporcionalidad y la disponibilidad real de proveedores que puedan cumplir con los requisitos establecidos.

La omisión de dicho análisis previo implica la desaplicación de los criterios de evaluación, salvo que se incorpore al expediente la investigación de mercado correspondiente antes de la apertura de ofertas. En el presente caso, la Administración reconoce que no cuenta con el estudio de mercado que demuestre la existencia y disponibilidad real de proveedores con las certificaciones señaladas, lo que podría configurar una barrera de entrada injustificada para los oferentes.

Por lo anterior, se declara parcialmente con lugar el reclamo interpuesto respecto de este extremo y se ordena a la Administración:

Realizar y publicar el estudio de mercado exigido por el artículo 56 del RLGCP, que sustente objetivamente la viabilidad y disponibilidad de los criterios sustentables propuestos; incorporar los resultados del estudio al expediente previo a la apertura de ofertas, de manera que los criterios de evaluación puedan mantenerse válidamente en el proceso de contratación, garantizando transparencia, igualdad de trato y proporcionalidad.

9. Sobre las bandas de tolerancia – Criterio de la División: El objetante señala que en el expediente digital no constan los parámetros, bandas o rangos de tolerancia para establecer la razonabilidad del precio cotizado, ni la indicación expresa de cómo se llevará a cabo dicho análisis. Alega que la normativa vigente, específicamente el artículo 17 de la Ley 9986 y sus concordantes en el Reglamento, exige que estos elementos se señalen en el pliego de condiciones para contar con un parámetro objetivo de comparación que evite la arbitrariedad en la determinación de precios ruinosos o excesivos. Argumenta que el pliego contiene una nulidad relativa al omitir la consulta al banco de datos del Sistema Digital Unificado (SDU) y la fijación del precio medio con sus respectivos rangos. Por lo que, solicita que se incluyan las bandas de tolerancia y presupuestos objetivos para el análisis de razonabilidad de los precios, o bien la metodología técnica que la institución utilizará para determinar que los mismos no son ruinosos ni excesivos. La Administración no acepta lo requerido ya que indica que en el expediente electrónico, específicamente en el apartado de “Información de solicitud de contratación”, consta el estudio de mercado realizado por la Unidad Solicitante. Aclara que dentro de dicho estudio se encuentran debidamente verificadas las bandas de tolerancia, donde se establecen los márgenes de variación superior e inferior utilizados para definir el precio unitario promedio de cada una de las líneas. Sostiene que estos márgenes ya dispuestos en el estudio técnico son los que se utilizarán como base para el análisis de razonabilidad de las ofertas, por lo que considera que la información solicitada por la legislación ya se encuentra disponible en los autos del expediente para consulta de los interesados.

En este caso, el objeto de la controversia no se limita a la existencia material de un estudio, sino a su idoneidad, trazabilidad y publicidad efectiva, aspectos que resultan indispensables para garantizar la competencia y transparencia del procedimiento. Este órgano observa que la Administración no acreditó la consulta al banco de datos del Sistema Digital Unificado, ni la motivación que justificara su improcedencia, lo cual contraviene las condiciones mínimas para un estudio de mercado idóneo en los términos del artículo 17 de la LGCP. Adicionalmente, la información identificada por la Administración como “estudio de mercado” no fue incorporada ni referenciada adecuadamente en el Pliego de Condiciones, sino que permaneció únicamente en el expediente. Bajo ese panorama, este órgano no puede reconocer eficacia al argumento de que la información “estaba disponible en el expediente”, pues la normativa exige que los criterios que inciden en la evaluación de ofertas consten expresamente en el Pliego o sean incorporados mediante remisión clara, directa y verificable. Lo contrario vulnera los principios de igualdad, publicidad y transparencia, que rigen la contratación pública. En consecuencia, se declara parcialmente con lugar el punto, y se ordena a la Administración: completar el estudio de mercado conforme a los artículos 17 y 34 de la LGCP, incluyendo la consulta al SDU o la justificación técnica y motivada de su improcedencia., incorporar en el Pliego de Condiciones las bandas o márgenes de tolerancia, la metodología de análisis de razonabilidad del precio y el correspondiente estudio de mercado actualizado, o en su defecto remitirlos de forma clara y directa dentro de dicho documento y asegurar la publicidad efectiva de esta información en SICOP, dentro del apartado: [2. Información de Pliego de condiciones] → [F. Documento del Pliego de condiciones].

10. Sobre las multas y cláusulas penales – Criterio de la División: El pliego de condiciones requiere un régimen de multas y cláusulas penales por incumplimientos operativos, ausencias, inicios tardíos del servicio o fallos en la seguridad electrónica. Se establece que, en caso de faltas operativas, el contratista debe pagar un 3% del pago mensual del puesto afectado por cada evento. Asimismo, se define una cláusula penal por ausencias o atrasos del 2% por cada hora, calculada sobre el monto mensual del puesto. La empresa recurrente señala que en el expediente no consta el estudio previo que fundamente la procedencia de las multas ni un

análisis de proporcionalidad considerando la naturaleza divisible del objeto. Alega que, dado que el servicio está sectorizado por puestos y jornadas, no resulta razonable calcular una multa sobre el costo mensual total del puesto si la falta fue cometida por un solo oficial en una jornada específica. Por lo que, solicita se modifique el punto para que las multas sean calculadas sobre el costo mensual del agente que incurrió en el incumplimiento y se establezca como máximo el 25% del costo mensual de la línea según puesto. La Administración no acepta lo requerido ya que indica que el objeto contractual es el puesto de seguridad de forma integral y no la contratación de personas individuales. Aclara que el contratista asume la obligación de garantizar la cobertura ininterrumpida del puesto, por lo que cualquier falta compromete la operatividad total y genera un riesgo inmediato para la instalación y los usuarios. Sostiene que el esquema de multas tiene una finalidad disuasiva para incentivar controles internos efectivos, y que calcular la sanción únicamente en función del oficial implicado debilitaría dicho efecto, trasladando el riesgo operativo a la Institución. Finalmente, defiende la proporcionalidad del monto al estar dentro de los límites legales del 25% y recalca que los servicios se prestan en instalaciones sensibles que atienden a menores de edad, lo cual exige un esquema sancionatorio robusto que garantice la continuidad y calidad del servicio.

En primer lugar, corresponde analizar el parámetro de cobro definido en el pliego. Sobre este punto, la Contraloría General ha establecido que, cuando el servicio objeto del contrato puede individualizarse en líneas, ítems o puestos, no resulta razonable aplicar la multa sobre el monto global del contrato o sobre servicios no afectados. Así, en la resolución R-DCA-0887-2018, se determinó que: “si en la ejecución contractual se brindan diferentes servicios y éstos son individualizables en cuanto a las implicaciones que cada uno de éstos puede generar, no es proporcionado ni razonable que se cobre la multa tomando como base el monto total facturado del mes sin diferenciar el monto correspondiente al servicio en el cual el contratista incurrió en la falta (...). Por lo cual, la penalización debe ser aplicada restrictivamente sobre el servicio en que se han generado incumplimientos, sin incluir a otros servicios sin afectación”. En el caso concreto, se verifica que el pliego no aplica la multa sobre el total del contrato, sino sobre el pago mensual del puesto afectado, criterio que resulta acorde con el estándar jurisprudencial vigente y con lo resuelto por esta División en la R-DCA-SICOP-00122-2022, donde se concluyó que: “la multa se establece en función del riesgo que genera la falta y no en función de la jornada laboral”. En consecuencia, en este extremo el recurrente no acredita que el parámetro utilizado (monto mensual del puesto) sea irrazonable o desproporcionado, ni aporta evidencia técnica que permita demostrar afectación al equilibrio económico. En este sentido, el cobro aplicado al costo mensual del puesto en que se cometa la falta, se ajusta a la jurisprudencia vigente de la División.

Ahora bien, la discusión relativa al estudio que fundamente la procedencia y el quantum de las multas es distinta. Sobre este aspecto, asiste razón al recurrente en cuanto a que la Administración tiene la obligación inexorable de justificar, mediante un estudio administrativo previo incorporado al expediente, la razonabilidad y proporcionalidad de los montos y porcentajes fijados para multas y cláusulas penales. No basta con que los porcentajes se encuentren dentro de los límites legales máximos (como el 25%): el expediente debe contener una memoria de cálculo o análisis técnico que considere el monto, plazo, riesgo, interés público comprometido, criticidad operativa y repercusiones reales del incumplimiento, conforme al artículo 47 del RLCA y a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Tal como ha señalado reiteradamente este órgano contralor, la determinación del quantum sancionatorio no es discrecional y constituye una obligación vinculada a la planeación contractual. En ausencia de dicho estudio, el régimen sancionatorio queda incompleto desde el punto de vista motivacional, aun cuando el parámetro de cálculo sea correcto. Por lo expuesto, se declara parcialmente con lugar este extremo del recurso. Se ordena a la Administración incorporar al expediente administrativo el estudio técnico-financiero que justifique la determinación de los porcentajes y montos de las multas, demostrando su proporcionalidad frente al daño potencial proyectado y la criticidad del servicio, en cumplimiento del artículo 47 del RLCA y

asegurar que dicha documentación forme parte del pliego de condiciones, a efectos de garantizar la transparencia y motivación del régimen sancionatorio aplicable.

Recurso 8002025000002604 - AGENCIA VALVERDE HUERTAS SOCIEDAD ANONIMA

B) Sobre el recurso Agencia Valverde Huertas (AVAHUER)

1. Sobre el sistema de evaluación. Criterio Sustentable: Igualdad entre hombres y mujeres. Sello de igualdad de género del INAMU — Criterio de la División: El recurrente sostiene que este requisito no tiene relación directa con el objeto de la contratación (seguridad y vigilancia) ni se ha demostrado qué valor agregado aporta al servicio. Alega que es un criterio de difícil obtención que puede tardar entre 6 y 12 meses en tramitarse, lo que desmotiva la participación. Además, señala que en el mercado de seguridad la oferta de personal femenino es mínima, lo que hace casi imposible mantener un equilibrio de género, tornando el requisito en irracional y desproporcionado. Al respecto, la Administración indica que solicita acoger lo indicado por el recurrente, con el fin de que el Pani proceda a analizar estos requisitos y realizar el estudio de mercado necesario para justificar la necesidad institucional. En virtud de que la propia Administración acoge lo manifestado por el recurrente y reconoce la necesidad de realizar el análisis previo de justificación y disponibilidad, se declara parcialmente con lugar este extremo del recurso, ordenándose a la Administración incluir en el expediente la justificación técnica, el estudio de disponibilidad de mercado y el análisis de pertinencia, antes de integrar el criterio en el sistema evaluativo.

2. Sistema de sanciones, multas y cláusula penal — Criterio de la División: El pliego de condiciones establece en la página 81, apartado d), el “sistema de sanciones, multas y cláusula penal” aplicable al presente proceso. En relación con las multas, dispone que el contratista deberá pagar el 3 % del pago mensual del puesto afectado por cada evento ocurrido, e incluye un listado de las situaciones que darán lugar a dicha multa. Asimismo, en la página 83 se detallan las penalizaciones correspondientes a la cláusula penal para distintos supuestos. El objetante señala se fija una gran cantidad de situaciones de hecho multables. pero no se explica por qué procede una misma multa para todas por igual. Teniendo en cuenta que no se trata de situaciones de hecho similares y algunas pueden tener menor o mayor incidencia en cuanto a la prestación del servicio contratado. Por ende considera que, situaciones diversas no pueden sancionarse o castigarse de una misma forma. Por su parte, la Administración señala que sí existe una fundamentación sobre el establecimiento de las multas que está estrechamente vinculada con el objeto contractual, señala que esta motivación se encuentra en el apartado del pliego de condiciones denominado “Razonabilidad y Proporcionalidad” donde explica la naturaleza del PANI y su mandato constitucional de brindar una protección reforzada a las personas menores de edad, así como la especial criticidad del servicio de seguridad y vigilancia requerido. A ello se suma el reconocimiento del riesgo incremental que supone cada minuto de ausencia o deficiencia en la prestación del servicio, lo cual puede comprometer la integridad y seguridad de las personas y de las instalaciones. Por estas razones, la Administración sostiene que no se está ante multas arbitrarias o “establecidas porque sí”, sino ante un sistema sancionatorio diseñado para la tutela de bienes jurídicos superiores, entre los que se encuentran la integridad física, la seguridad personal y el resguardo institucional. Al respecto, es preciso señalar que en el presente caso no se advierte en el expediente la existencia de un estudio técnico, análisis comparado o memoria de cálculo que permita comprender por qué infracciones de distinta naturaleza reciben un tratamiento pecuniario idéntico, ni que respalde el diseño del régimen bajo los principios de proporcionalidad y razonabilidad invocados. La ausencia de dicha fundamentación impide verificar la adecuada correspondencia entre la gravedad de las conductas sancionables, el potencial daño proyectado y la criticidad del servicio, la determinación del quantum sancionatorio no constituye un ámbito discrecional, sino que debe estar sustentada en criterios objetivos y verificables. Por lo anterior, se declara parcialmente con lugar este extremo del recurso y se ordena a la Administración incorporar al expediente administrativo el estudio técnico-financiero que respalde la determinación de los porcentajes y montos de las multas, demostrando su proporcionalidad frente al daño potencial y la criticidad del servicio. **Sobre el monto base para el cobro de las multas.** El pliego señala que la multa se pondera sobre el valor mensual de puesto en el que se de la multa. El recurrente señala que lo pertinente, según los principios y requerimientos de justicia, equidad, razonabilidad y proporcionalidad que operan en la

especie, es que se calculen sobre el monto o valor diario del puesto reajustado. En este sentido, señala que el cobro sobre el valor mensual es excesivo e injustificado. y parte del supuesto de la operancia de la situación de falta sancionada por todo un mes, dada la extensión temporal que se fija para determinar una multa sobre un hecho puntual, que ocurre en un momento específico, en un tiempo y/o turno en particular. Considera la recurrente que la extensión de tiempo tomada como base, torna la multa excesiva y desproporcionada. Por su parte, la Administración señala que las multas no se calculan sobre el monto total del contrato, sino sobre el monto mensual del puesto afectado lo que señala respeta plenamente los criterios señalados por la Contraloría General en su jurisprudencia reiterada. Al respecto, es preciso señalar que la División ha sido consistente en resolver que, cuando el servicio contratado puede individualizarse por puestos, las sanciones deben aplicarse sobre el valor del puesto afectado. En esa línea, en la resolución R-DCA-SICOP-00122-2022, la Contraloría determinó que: “la multa debe ser aplicada respecto al puesto o servicio en el cual el contratista haya incumplido, sin incluir a otros servicios donde no ha existido incumplimiento”.

En el caso concreto, el pliego no aplica la sanción sobre el total del contrato, sino sobre el pago mensual del puesto afectado, lo cual se encuentra alineado con el criterio de la División para servicios de seguridad y vigilancia sectorizados por puestos. El recurrente no aporta estudios o análisis económico que demuestren que el uso del valor mensual del puesto, genera una afectación confiscatoria, ruina económica o resultado desproporcionado, limitándose a una discordancia conceptual con la Administración. **Sobre la ausencia o tardía. Cláusula 2.1 — Criterio de la División:** El pliego de condiciones señala una como cláusula penal, la cláusula 2.1 que indica “En caso de que un oficial de seguridad no se presente al puesto, o lo realice de forma tardía, el PANI cobrará una penalización del 2% por cada hora de atraso sobre el monto mensual adjudicado en el puesto correspondiente (aplicado a la seguridad física), hasta alcanzar el tope máximo establecido por ley de un 25%...” Al respecto, el objetante señala que la hipótesis de sanción no constituyen faltas sancionables por cláusula penal. sino que deben ser sancionadas como multas. La Administración indica que el pliego diferencia claramente entre multas que son aplicables a incumplimientos durante la ejecución ordinaria del servicio y cláusula penal que es aplicable a atrasos en el inicio del servicio o incumplimientos graves que dejan el puesto desprotegido. Visto los argumentos expuestos, resulta importante señalar que el artículo 46 de la Ley General de Contratación Pública dispone: “La Administración podrá establecer, de forma motivada, en el pliego de condiciones multas por ejecución defectuosa o cláusulas penales por la ejecución prematura o tardía de las obligaciones contractuales, conforme a las condiciones que se definan en el reglamento de esta ley.” Conforme a la normativa antes transcrita, las multas tienen por objeto sancionar el cumplimiento imperfecto o defectuoso de las obligaciones; mientras que las cláusulas penales se destinan a penalizar la inobservancia de los plazos contractuales, sancionando tanto la ejecución tardía como la prematura. Esta diferencia en los tipos de sanciones resulta de interés por las razones que se exponen a continuación. En este caso, la cláusula en análisis está sancionando una eventual ejecución tardía de las obligaciones contractuales, en este sentido corresponde sancionar mediante una cláusula penal. Adicionalmente, no resulta irrelevante destacar que, tratándose de servicios de seguridad física, la ejecución tardía implica desprotección temporal del puesto, riesgo directo y aumento de exposición operativa, lo cual no equivale a una mera prestación defectuosa susceptible de multa, sino a un incumplimiento temporal del objeto que el legislador habilita a sancionar mediante cláusula penal. Por lo anterior, el señalamiento planteado carece de sustento jurídico. En consecuencia, este extremo del recurso se rechaza de plano. **Sobre el atraso en servicios electrónicos. Cláusula 2.4 – Criterio de la División:** El pliego de condiciones, en el punto 2.4 del régimen sancionatorio, dispone lo siguiente: “En caso de atraso para el inicio de nuevos servicios de seguridad electrónica que se den durante la vigencia del contrato, el PANI cobrará una penalización del 5% del monto total mensual adjudicado del nuevo servicio (por puesto), multa que aplicaría por cada día hábil de atraso hasta un máximo del 25%, luego de lo cual se tendrá por incumplido el contrato sin responsabilidad para el PANI, salvo caso fortuito o fuerza mayor, justificación que deberá estar debidamente documentada para que

sea aprobada.” El recurrente objeta que la cláusula establece un tope máximo del 25% sin precisar su base de cálculo, generando incertidumbre jurídica respecto de si dicho 25% se refiere al monto total contratado. Por su parte, la Administración al atender la audiencia especial, no se refirió expresamente sobre esta cláusula. Sobre este aspecto, resulta pertinente recordar que el artículo 46 de la LGCP y su reglamentación complementaria establecen la posibilidad de fijar cláusulas penales y multas, pero la determinación del quantum debe ser clara y determinable, de modo que el oferente pueda conocer ex ante el alcance económico de las sanciones contractuales. Por lo expuesto, se declara con lugar este extremo del recurso, ordenándose a la Administración aclarar de forma expresa esta cláusula. **Respaldo de grabaciones. Cláusula 2.6 — Criterio de la División:** El pliego de condiciones, en el numeral 2.6, regula lo siguiente respecto del servicio de seguridad electrónica: “En caso de que el contratista no cuente el respaldo de determinada grabación que se le haya solicitado por parte de los fiscalizadores a cargo del servicio, el PANI cobrará una penalización del 25% sobre el monto total del costo mensual del servicio, luego de lo cual se tendrá por incumplido el contrato sin responsabilidad para el PANI, salvo caso fortuito o fuerza mayor, justificación que deberá estar debidamente documentada para que sea aprobada.” El recurrente objeta este punto señalando que: se establece una sanción del 25% sin justificación técnica, dicha sanción sería excesiva y desproporcionada, la hipótesis no corresponde a una cláusula penal, ya que no sanciona una ejecución tardía o prematura, sino un incumplimiento operativo (falta de respaldo de grabación), por lo que debería configurarse como multa. La Administración no se refirió expresamente sobre este extremo.

Antes de resolver, corresponde precisar el marco normativo aplicable. Según el artículo 46 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP): las multas proceden ante ejecución defectuosa o imperfecta de la prestación, mientras que las cláusulas penales sancionan la ejecución tardía o prematura de las obligaciones contractuales. Desde esa distinción legal, la hipótesis prevista en el punto 2.6 —no contar con el respaldo de determinada grabación cuando esta sea requerida por la fiscalización— no sanciona inobservancia de plazos, sino incumplimiento operativo del objeto, es decir, una defectuosa ejecución del servicio, por cuanto afecta el cumplimiento de las obligaciones técnicas de monitoreo, registro y evidencia. Por consiguiente, no corresponde tipificarla como cláusula penal, sino como multa aplicable a un incumplimiento en la ejecución, conforme al inciso primero del artículo 46 LGCP. En cuanto al quantum, el pliego fija una deducción equivalente al 25% del monto total mensual del servicio, sin que conste en el expediente estudio técnico que justifique por qué la pérdida o inexistencia de una grabación —aun siendo un aspecto relevante del servicio— implica una afectación que amerite exactamente el 25% del valor mensual del servicio. Este órgano recuerda que, conforme a criterios reiterados, la determinación de sanciones pecuniarias no es discrecional, y que la Administración tiene un deber ineludible de motivación, lo cual incluye justificar cuantitativamente el monto aplicable. Por lo expuesto, se declara con lugar este extremo del recurso, y se ordena a la Administración reclasificar la hipótesis prevista en el numeral 2.6 como multa y no como cláusula penal, por corresponder a un incumplimiento operativo y no a una ejecución tardía o prematura, conforme al artículo 46 de la LGCP, incorporar al expediente administrativo un estudio técnico-financiero que justifique el porcentaje aplicable, demostrando su proporcionalidad frente al daño potencial y su motivación institucional y ajustar el pliego de condiciones según lo que resulte del estudio, en cumplimiento de los principios de razonabilidad, proporcionalidad y transparencia. **Sobre el servicio y funcionamiento del sistema de seguridad electrónica. Cláusula 2.7 del régimen sancionatorio — Criterio de la División:** El Apartado 2.7 del pliego dispone: “En caso de que se compruebe que, si en alguna oficina o albergue que cuente con el sistema de seguridad electrónica, la contratista no está brindando el servicio de monitoreo contratado o se cometa alguna anomalía en sitio en temas de seguridad, situación que pudo haber sido detectada y prevista por medio del servicio de monitoreo especificado en este pliego de condiciones, por cualquiera de los dos incumplimientos, el PANI cobrará una penalización del 25% sobre el monto total mensual del costo del servicio, luego de lo cual se tendrá por incumplido el contrato sin responsabilidad para el PANI (...)”. El recurrente sostiene que las hipótesis previstas —“no

brindar el servicio de monitoreo contratado” o “cometer alguna anomalía en sitio en temas de seguridad”— son altamente genéricas e indeterminadas, pues el pliego no define ni ejemplifica qué tipos de conductas o eventos constituyen “anomalía en sitio”, ni cuál es el estándar mínimo para considerar que el monitoreo “no se está brindando”. Alega que sancionar cualquier desempeño operativo bajo categorías tan amplias impide prever el alcance real del incumplimiento y vulnera el principio de seguridad jurídica, máxime cuando la penalización se fija en el 25% del costo mensual del servicio, sin justificación técnica, lo que la torna excesiva, desproporcionada y confiscatoria. La Administración no se refirió específicamente a este punto en su respuesta. Este órgano contralor observa que el monto fijado en la cláusula 2.7 llega inmediatamente al tope máximo permitido por ley (25%), sin que conste en el expediente estudio técnico, análisis de riesgo, memoria de cálculo o justificación operativa que explique por qué la hipótesis de incumplimiento prevista amerita la máxima penalización posible. Como se ha indicado en otros puntos del presente recurso, el hecho de que el porcentaje se mantenga dentro del límite legal externo no sustituye la obligación administrativa de justificar la proporcionalidad interna del quantum en función del daño potencial y la criticidad del servicio, lo cual no se acreditó en este caso. En ese sentido, la falta de motivación sobre el uso del porcentaje máximo posible, unida a la indeterminación de las hipótesis sancionables, compromete los principios de razonabilidad, proporcionalidad y seguridad jurídica que rigen la contratación administrativa. Por lo expuesto, se declara parcialmente con lugar este extremo del recurso, ordenándose a la Administración replantear el Apartado 2.7, precisando de forma clara y determinada las situaciones de hecho sancionables, evitando categorías genéricas como “anomalías en sitio en temas de seguridad” sin definición técnica e incorporar al expediente administrativo la justificación técnica-operativa y financiera que respalde la determinación del porcentaje a aplicar, acreditando por qué corresponde utilizar el tope del 25%, o en su defecto ajustar el quantum a la proporcionalidad derivada de la gravedad de la falta.

5. Aprobaciones

Encargado	MARIA LAURA MEDINA OBANDO	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	20/01/2026 11:52	Vigencia certificado	19/12/2023 11:44 - 18/12/2027 11:44
DN Certificado	CN=MARIA LAURA MEDINA OBANDO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=MARIA LAURA, SURNAME=MEDINA OBANDO, SERIALNUMBER=CPF-02-0723-0691		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		
Encargado	MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	20/01/2026 15:12	Vigencia certificado	08/03/2022 12:29 - 07/03/2026 12:29
DN Certificado	CN=MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=MARCO ANTONIO, SURNAME=LOAICIGA VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-03-0425-0430		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

6. Notificación resolución

**Fecha/hora máxima
adición aclaración**

23/01/2026 23:59

Número resolución

R-DCP-SICOP-00110-2026

Fecha notificación

20/01/2026 15:14