

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	Natalia López		
Fecha/hora gestión	21/04/2026 07:44	Fecha/hora resolución	21/04/2026 14:14
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000000672
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000001-0002100005	Nombre Institución	INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE
Descripción del procedimiento	SERVICIOS DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA FISICA Y ELECTRONICA DEL CENTRO DE FORMACION PROFESIONAL DE LIMON Y CENTRO REGIONAL POLIVALENTE DE GUACIMO		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000000692	23/03/2026 10:56	LUIS DIEGO VARGAS CHAVARRIA	SEGURIDAD ALFA SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano por improcedencia manifiesta	Por falta de fundamentación

Emitir el por tanto de la resolución	<input type="checkbox"/>
--------------------------------------	--------------------------

3. *Resultando

I. Que la empresa Seguridad Alfa S.A. interpuso en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) el recurso número 8002026000000692, el día 23 de marzo de 2026. Dicho recurso fue presentado contra el pliego de condiciones de la Licitación Mayor 2025LY-000001-0002100005, promovida por Instituto Nacional de Aprendizaje cuyo objeto es la contratación de seguridad y vigilancia física y electrónica del Centro de Formación Profesional de Limón y Centro Regional Polivalente de Guácimo.

II. Que mediante auto No. 80520250000000426 de las 09:42 horas del 24 de marzo de 2026 esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante.

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

4. *Considerando

Recurso 8002026000000692 - SEGURIDAD ALFA SOCIEDAD ANONIMA

I. SOBRE EL RECURSO DE SEGURIDAD ALFA S.A. 1) Cláusula 4.2.2.1. Metodología de aplicación de multas. Criterio de la División: El pliego de condiciones establece en la cláusula 4.2.2.1. Metodología de aplicación de multas lo siguiente: “1) Si el puesto de seguridad donde se cometió la falta es un puesto 24 horas, se divide el costo mensual del puesto entre 3 para obtener el monto a utilizar para aplicar la multa. 2) Si el puesto de seguridad donde se cometió la falta es un puesto fraccionado (06:00 – 22:00 horas o 06:00 – 21:00), se divide el costo mensual del puesto entre 2 para obtener el monto a utilizar para aplicar la multa. 3) Si el puesto de seguridad donde se cometió la falta es un puesto 8 horas, 9, 10, 11 o 12 horas, el porcentaje se aplica al costo total mensual del puesto de seguridad para obtener el monto a utilizar para aplicar la multa. 4) Si el incumplimiento se produce en seguridad electrónica, el porcentaje se aplica al costo mensual del sistema como tal para obtener el monto a utilizar para aplicar la multa”. (ver pantalla “Ingreso del pliego de condiciones”, apartado [F. Documento del Pliego de condiciones], No. 2 documento “DOCUMENTO GENERAL SERVICIOS DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA.pdf”),

La empresa recurrente alega que la cláusula de multas es desproporcionada, dado que se proyecta su aplicación sobre el pago mensual total de las partidas 1 y 2, que ascenderían a aproximadamente [info]13,425,817.24 y [info]7,012,830.71, respectivamente. Indica que esta base de cálculo resultaría en sanciones diarias del 5% ([info]55,940.91 / [info]58,440.26), 10% ([info]111,881.81 / 116,880.51) o 20% ([info]223,763.62 / [info]233,761.02) del monto mensual, dependiendo de la naturaleza y duración del incumplimiento.

Señala que al comparar el costo de la multa diaria con el costo diario por jornada de un puesto las proporciones se consideran abusivas, ya que el monto mínimo de la multa diaria representaría un 150% del costo diario del puesto por la falta cometida.

Por lo anterior, la empresa solicita replantear la base para la imposición de multas. Argumenta que en esta contratación, los puestos y las jornadas son individualizables, por lo que la sanción debe calcularse sobre el puesto y la jornada específica en que se incurrió en el incumplimiento, y no sobre la totalidad de la factura mensual. Considera que aplicar la multa al total mensual implicaría sancionar jornadas que sí tuvieron un correcto desempeño.

Por su parte, la Administración sostiene que la metodología para la aplicación de multas se basa en la “Guía para la Determinación de Multas en la Contratación de Servicios de Seguridad y Vigilancia del Instituto Nacional de Aprendizaje”. Explica que esta guía clasifica las multas en tres niveles (leve, media y grave), considerando el impacto que la falta o la omisión de alguna labor por parte de la empresa contratista de seguridad pueda tener en el servicio o en la institución.

Asimismo, manifiesta que el cálculo del monto a multar depende del tipo de puesto de seguridad individual o elemento en el que se cometió la falta. Aclara que el numeral 3 del punto 4.2.1.1 establece que las multas no se aplican sobre el monto total mensual del puesto de 24 horas, sino sobre el monto del turno, manteniendo la proporcionalidad y razonabilidad, dado que un puesto de 24 horas se divide en tres turnos.

Al respecto, considera este órgano que se evidencia una debilidad en la fundamentación del recurso, ya que la empresa recurrente se limita a solicitar un replanteamiento de la base para la imposición de multas, sugiriendo que la sanción se estime por puesto y por jornada, sin cuestionar la metodología ya establecida.

Es decir, la empresa recurrente busca que la multa se imponga identificando la jornada en que se cometió la infracción y no simplemente por puesto, sin demostrar por qué razón la metodología actual resulta efectivamente desproporcionada o confiscatoria, lo cual no se logra simplemente con señalar cifras determinadas sin una valoración objetiva de su impacto con respecto a las condiciones del servicio o bien sobre los costos del oferente. No aporta una fundamentación que demuestre por qué la metodología de multas empleada por la entidad resulta perjudicial, desproporcionada, o por qué aplicarla por puesto, tal como se establece en la cláusula, es desproporcionado.

Adicionalmente, si bien la empresa presenta cálculos estimando la falta diaria por puesto de trabajo y por infracción, estos se basan en sus propios números y no justifican de manera adecuada por qué la multa debería aplicarse por puesto y jornada. En esencia, la empresa no logra demostrar por qué la aplicación de multas por puesto es desproporcionada y por qué hacerlo por jornada es proporcionado y no afecta los intereses de la entidad licitante.

En contraposición, la entidad licitante sí ha justificado su metodología para la aplicación de multas, explicando que se basa en la “Guía para la Determinación de Multas en la Contratación de Servicios de Seguridad y Vigilancia del Instituto Nacional de Aprendizaje”. Además, argumenta que la metodología es proporcional, ya que el cálculo del monto a multar depende del tipo de puesto de seguridad individual y la multa se aplica sobre el monto del turno y no sobre el monto total mensual del puesto de 24 horas.

Es crucial recordar que la Ley General de Contratación Pública (LGCP), en su artículo 88, exige que los recursos de objeción cumplan con requisitos formales y sustantivos: debida fundamentación, aporte de prueba idónea y la invocación de la normativa infringida. La falta de solidez argumentativa constituye un incumplimiento de estos requisitos.

En este caso, la falta de fundamentación es manifiesta, puesto que el recurrente no logró demostrar, con la prueba idónea y un razonamiento jurídico adecuado, por qué aplicar las multas por puesto es desproporcionado y por qué aplicarlas por jornada sería proporcionado y no afectaría los intereses de la entidad licitante, dado que su propuesta disminuiría significativamente el monto base imponible.

Adicionalmente, resulta oportuno señalar que este tema ya ha sido abordado por este órgano contralor, ya que en un caso similar se determinó que la metodología utilizada por la entidad licitante se ajusta a los parámetros de proporcionalidad y razonabilidad. Específicamente, la Resolución R-DGP-SICOP-02112-2024 del 20 de diciembre del 2024, señaló lo siguiente: “Al respecto, es criterio de este órgano contralor que dicho argumento es improcedente por falta de fundamentación, toda vez que el recurrente no explica la incidencia que puede tener el costo de la jornada en la que se cometió el incumplimiento, en relación los aspectos considerados por el INA para la definición de las multas, a fin justificar con criterios objetivos y debidamente fundamentados, que la sanción económica deba ser agravada o atenuada en razón del costo de la jornada en que se cometió el incumplimiento. / Contrario a ello, se pudo observar que en el documento “Valoración de Multas” que sustenta la multa impugnada, la administración hace un desarrollo de las causas, eventos y consecuencias de los incumplimientos, realiza una valoración de riesgos para clasificarlas en leves, medio y críticos, hace una valoración del nivel de afectación y determinación del nivel de multa para sacar los porcentajes de las multas y por último justifica la proporcionalidad y razonabilidad de las multas mediante dos ejercicios adicionales: a) la estimación de lo que costaría al INA la labor de cinco horas de un Profesional de Apoyo 1B y cuatro horas de un Formador para el Trabajo 3, cuyo total asciende a la suma de [info]44.583,33 y b) el porcentaje que representa el monto de la multa ([info]44.061,58), en relación con el costo total de un puesto de 24 horas ([info]2.643.694,65), a saber: el 1,67% del costo mensual del servicio, el 0,14% del costo anual del servicio y el 0,03% del costo del servicio por cuatro años. Todo lo cual confirma que existen motivos suficientes para sustentar la proporcionalidad y

razonabilidad de la multa, en relación con el peso relativo de ésta con respecto al monto del costo total del servicio mensual, anual y cuatrianual.”

De esta forma, este órgano contralor determinó que la metodología de estimación de multas empleada por la Administración licitante se sustenta adecuadamente en principios de proporcionalidad y razonabilidad. Además, la empresa recurrente no justificó de qué manera el costo de la jornada laboral debería incidir legalmente en la cuantía de la sanción.

En este caso, la entidad licitante ha justificado la proporcionalidad de su metodología de multas y ante la incompletes del argumento de la recurrente para demostrar lo alegado, procede legalmente el **rechazo de plano** de este extremo del recurso debido a la manifiesta y crítica falta de fundamentación.

CONSIDERACIONES DE OFICIO:

1. SOBRE LA REGLA FISCAL. De conformidad con el artículo 11 y el Capítulo IV, ambos del 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.

2. 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-DGP-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- no 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-DGP-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-DGP-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 setiembre 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 sólo 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.

3. MODALIDAD SEGÚN DEMANDA. En el caso, resulta oportuno advertir que, por medio del histórico de consumo en esta modalidad, la Administración determina el presupuesto estimado, así como el procedimiento ordinario que se seguirá en el concurso (tanto como un tope auto impuesto o si se deja abierto, en cuyo caso se aplica una licitación mayor). De esa forma, debe existir una correcta planificación de las necesidades que se deben suplir y la debida presupuestación, lo que implica la acreditación de la existencia del contenido presupuestario previo a promover los concursos, siendo que existe un binomio inseparable entre las necesidades públicas identificadas que deban ser suplidas junto a los fondos públicos con los que se contará para hacerle frente a las mismas. Así entonces, aún y cuando se trata de una contratación de entrega según demanda, la acreditación del contenido presupuestario estimado debe incluirse en el expediente de contratación para conocimiento de los potenciales oferentes (resolución R-DCP-SICOP-00701-2025).

5. Aprobaciones

Encargado	NATALIA LOPEZ QUIROS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	21/04/2026 07:51	Vigencia certificado	19/02/2026 15:19 - 18/02/2030 15:19
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		

Encargado	EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	21/04/2026 14:14	Vigencia certificado	29/11/2023 09:19 - 28/11/2027 09:19
DN Certificado	CN=EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=EDGAR RICARDO, SURNAME=HERRERA LOAIZA, SERIALNUMBER=CPF-01-0884-0876		
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	24/04/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00635-2026	Fecha notificación	21/04/2026 14:20