



## Emitir resolución de recursos

### 1. Generar resolución de recursos

Digitador	Edwin Rodolfo Arguedas Ortiz				
Fecha/hora gestión	27/04/2026 13:53	Fecha/hora resolución	27/04/2026 14:23		
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	807202600000718		
* Tipo de resolución	Fondo				
Número de procedimiento	2026LY-000001-0002100003	Nombre Institución	INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE		
Descripción del procedimiento	CONTRATACION SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA FISICA Y ELECTRONICA PARA EL C. F. P. DE GRECIA Y EL C. F. P. DE VALVERDE VEGA (SARCHÍ)				

### 2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000000693	23/03/2026 11:08	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 mediante auto Nro.805202600000452 del 27 de marzo de 2026 esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante. Dicha audiencia fue atendida mediante documento Nro.8062026000000889 del 13 de abril de 2026.

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

### 4. \*Considerando

Recurso 8002026000000693 - SEGURIDAD ALFA SOCIEDAD ANONIMA

## I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES:

**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.

**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- 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-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-DCASICOP-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 donde -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. RDPC-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.

## II.- SOBRE EL DEBER DE FUNDAMENTACIÓN.

El deber de fundamentación en la contratación pública reviste suma importancia al abordar los alcances de los recursos de objeción presentados ante esta jerarquía impropia. Este deber implica la provisión de elementos de juicio o respaldo a las argumentaciones, de carácter técnico y/o demostrativo. Para abordar este tema de manera adecuada, es esencial considerar la Ley General de Contratación Pública (LGCP en lo sucesivo) y su Reglamento, ya que establecen pautas esenciales en este procedimiento. Tanto la LGCP como su Reglamento definen claramente el deber de fundamentación que debe estar presente en los recursos de objeción dirigidos contra el pliego de condiciones (como en el caso que nos ocupa), así como en los recursos de revocatoria y apelación del acto final del procedimiento. Los artículos 88 y 95 de la LGCP, en concordancia con los numerales 246 y 254 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (en adelante RLGCP), enfatizan la necesidad de que cualquier recurso presentado se encuentre debidamente fundamentado. Este deber de fundamentación implica que los recursos deben ir acompañados de pruebas sólidas y estudios técnicos que puedan desvirtuar los criterios de la Administración o respaldar las afirmaciones de quienes los presentan. Además, como parte esencial de este procedimiento, quienes interponen los recursos deben identificar claramente las normas que consideran que han sido infringidas y los principios de contratación pública que han sido vulnerados o inobservados. Es importante destacar que los recursos que no cumplan con estos requisitos mínimos de fundamentación estarán sujetos al rechazo de sus argumentos, conforme a lo establecido en los artículos 87 de la LGCP y 245, inciso c) de su Reglamento. Esto se debe a que los actos de la Administración, entre ellos la emisión del pliego de condiciones, goza de una presunción de validez, y para poder desvirtuar esta presunción, quien objeto debe presentar pruebas sólidas y técnicamente respaldadas que sustenten sus afirmaciones. Simples consideraciones de forma o fondo sin el respaldo técnico adecuado no son admitidas dentro del marco del régimen recursivo. En resumen, el deber de fundamentación en la contratación pública es un elemento esencial para garantizar la transparencia y la justicia en los procedimientos de objeción contra el pliego de condiciones. Cumplir con este deber implica presentar argumentos respaldados por pruebas sólidas y estudios técnicos, así como identificar claramente las normas y principios infringidos, siguiendo para ello los lineamientos establecidos en la LGCP y su Reglamento, para que los recursos puedan ser considerados de manera efectiva en la resolución de sus alcances.

## III. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE SEGURIDAD ALFA SOCIEDAD ANONIMA (800202600000693).

**1) Sobre la metodología para la estimación de las multas. Criterio de la División:** El pliego de condiciones, en su apartado 4.2.2.1, punto 3, establece la metodología de cálculo para la aplicación de multas, indicando que si el puesto de seguridad donde se cometió la falta es de 24 horas, se divide el costo mensual del puesto entre 3 para obtener el monto base; si es un puesto fraccionado, se divide entre 2; y si el puesto es de 8 a 12 horas, el porcentaje se aplica al costo total mensual del puesto.

El recurrente argumenta que existe una desproporcionalidad e irrazonabilidad entre la infracción cometida y la base estipulada para su estimación. Alega que calcular una multa por una falta diaria utilizando como base el costo total mensual genera el cobro de proporciones abusivas, representando montos de hasta un 150% del costo diario por jornada. Señala que los puestos y jornadas son individualizables, por lo que solicita que se modifique el pliego para que la base de imposición de la sanción recaiga estrictamente sobre el costo de la jornada del oficial incumpliente.

En su respuesta la Administración rechaza la pretensión de la empresa objetante argumentando que la metodología empleada se basa en una guía técnica institucional que clasifica las faltas de manera objetiva (leves, medias y graves) según el nivel de impacto, riesgo y la afectación operativa a la institución. Destaca que la fórmula aplicada sí guarda proporcionalidad y razonabilidad, ya que divide los costos de los puestos de 24 horas y fraccionados para aislar el turno correspondiente. Asimismo, advierte que el recurrente no fundamenta de manera técnica las razones por las cuales considera que existe un incumplimiento legal, limitándose a realizar una disconformidad matemática.

De frente a lo manifestado por ambas partes se debe mencionar que el examen de legalidad y razonabilidad de las sanciones económicas en los pliegos de condiciones debe partir de lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley General de Contratación Pública (Ley No. 9986) y el artículo 116 de su Reglamento (Decreto Ejecutivo No. 43808-H). Estas normas facultan a la Administración para establecer multas por ejecución defectuosa, siempre que se motive su necesidad y se respeten los límites de razonabilidad y proporcionalidad.

En la presente gestión, la controversia se centra en la base de cálculo definida en el punto 4.2.2.1, inciso 3 del pliego de condiciones, que utiliza el costo mensual del puesto de seguridad (o una fracción de éste según la jornada) como referencia para aplicar los porcentajes de multa. Por lo que esta División debe realizar las siguientes consideraciones técnicas y jurídicas:

En primer lugar, la definición de las multas es una potestad de la discrecionalidad técnica de la Administración para resguardar el interés público. En servicios críticos como la seguridad y vigilancia física, los incumplimientos no solo generan un daño económico directo, sino que incrementan los riesgos sobre los bienes institucionales, la integridad de los funcionarios y la continuidad del servicio público. Por ello, la Administración tiene la facultad de diseñar un sistema sancionatorio que no sea puramente resarcitorio de un daño evaluable, sino que tenga un carácter disuasorio y punitivo ante defectos en la ejecución contractual.

En segundo lugar, consta en el expediente que la Administración justificó su metodología mediante la "Guía para la Determinación de Multas en la Contratación de Servicios de Seguridad y Vigilancia del INA". En dicho estudio técnico, se analizaron factores objetivos como el impacto sobre el servicio, el riesgo sobre el quehacer institucional, el tiempo de supervisión requerido para atender la falta, el monto del contrato y el costo de

los bienes a resguardar. Estos criterios coinciden con los parámetros de ponderación permitidos por el artículo 116 del Reglamento a la Ley 9986.

En tercer lugar, un principio fundamental en la impugnación de pliegos es que las cláusulas se presumen válidas, salvo que se demuestre mediante medios de prueba idóneos una infracción sustancial al ordenamiento. El artículo 88 de la Ley General de Contratación Pública es taxativo al exigir que los recursos se presenten debidamente fundamentados y que el recurrente aporte los estudios técnicos que desvirtúan los criterios de la Administración.

En este asunto, la objetante se limitó a presentar un ejercicio aritmético comparando el monto de la multa proyectada contra el salario diario de un oficial, calificando el resultado como "abusivo" y "ruinoso" basándose en porcentajes que oscilan entre el 150% y el 600% del costo diario de la jornada. No obstante, dicha comparación es insuficiente por las siguientes razones:

En primer lugar, no aportó un estudio económico-financiero que demuestre que la aplicación de la multa, bajo los supuestos del pliego, compromete la viabilidad de la oferta o la ejecución del contrato en su totalidad. Y en segundo lugar, no rebatió técnicamente los factores de riesgo e impacto que la Administración utilizó para valorar la gravedad de las faltas.

La Administración ha demostrado que su base de cálculo (el turno del puesto de seguridad) guarda una relación proporcional con la importancia del servicio brindado y el nivel de exposición al riesgo institucional. Por el contrario, el objetante no logró cumplir con la carga de la prueba técnica para demostrar que la cláusula es irracional o que constituye una barrera injustificada a la participación. Se presume la legalidad de la metodología administrativa ante la ausencia de una fundamentación técnica de igual peso por parte de la empresa recurrente.

Asimismo, se tiene que la recurrente no fundamenta las razones por cuales solicita que la base de imposición de la sanción recaiga estrictamente sobre el costo de la jornada del oficial incumpliente, en lugar de lo estipulado en el pliego de condiciones que es el costo mensual del puesto de seguridad, siendo su deber haber aportado los elementos probatorios por medio de los cuales se acredita la viabilidad de su pretensión, ejercicio que no realizó la recurrente, limitándose a presentar un alegato número que a su criterio demuestra la desproporcionalidad e irrazonabilidad entre la infracción cometida y la base estipulada para su estimación, con el cual no es suficiente para aceptar su pretensión de modificación del pliego de condiciones.

Ante la justificación del Instituto Nacional de Aprendizaje frente a la falta de medios de prueba idóneos del objetante, no cabe más que mantener la vigencia de la cláusula impugnada. En atención de lo anterior, el artículo 245 del mismo cuerpo reglamentario, establece que un recurso debe ser rechazado de plano cuando se presente sin la fundamentación exigida en el numeral 88 de la LGCP, por lo que se **rechaza de plano** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo por falta de fundamentación.

## 5. Aprobaciones

<b>Encargado</b>	EDWIN RODOLFO ARGUEDAS ORTIZ	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	27/04/2026 14:01	<b>Vigencia certificado</b>	05/09/2023 10:13 - 04/09/2027 10:13
<b>DN Certificado</b>	CN=EDWIN RODOLFO ARGUEDAS ORTIZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=EDWIN RODOLFO, SURNAME=ARGUEDAS ORTIZ, SERIALNUMBER=CPF-03-0496-0523		
<b>CA Emisora</b>	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

<b>Encargado</b>	KAREN MARIA CASTRO MONTERO	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	27/04/2026 14:23	<b>Vigencia certificado</b>	05/02/2026 13:12 - 04/02/2030 13:12
<b>DN Certificado</b>	CN=KAREN MARIA CASTRO MONTERO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=KAREN MARIA, SURNAME=CASTRO MONTERO, SERIALNUMBER=CPF-04-0181-0227		
<b>CA Emisora</b>	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

<b>Fecha/hora máxima adición aclaración</b>	30/04/2026 23:59		
<b>Número resolución</b>	R-DCP-SICOP-00680-2026	<b>Fecha notificación</b>	27/04/2026 14:29