

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	ANA KAREN QUESADA SOLANO		
Fecha/hora gestión	03/07/2026 09:52	Fecha/hora resolución	03/07/2026 13:23
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000001227
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000001-0002100002	Nombre Institución	INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE
Descripción del procedimiento	SERVICIOS DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA FÍSICA Y ELECTRÓNICA PARA LAS INSTALACIONES DEL CFP DESA MPARADOS		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000001251	08/06/2026 17:10	MARCIAL ANDREY ALVARADO HIDALGO	SEGURIDAD ALFA SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano por improcedencia manifiesta	Por falta de fundamentación
8002026000001250	08/06/2026 17:08	MARCIAL ANDREY ALVARADO HIDALGO	SERVICIOS DE CONTROL Y VIGILANCIA JOBEN SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano por improcedencia manifiesta	Por falta de fundamentación

Emitir el por tanto de la resolución	☐
--------------------------------------	--------------------------

3. *Resultando

II. Que mediante auto No. 8052026000000845 del 12 de junio de 2026 11:45 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 8002026000001251 - SEGURIDAD ALFA SOCIEDAD ANONIMA

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: 1. SOBRE LA FUNDAMENTACIÓN DE LOS RECURSOS. El régimen recursivo en materia de contratación pública contempla dos medios de impugnación en el artículo 86 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP): el recurso de objeción contra el pliego de condiciones y el recurso de apelación o revocatoria contra el acto final del procedimiento. Independientemente del tipo de recurso que se trate, la normativa establece un requerimiento obligatorio para ambos: el deber de fundamentación, el cual exige que todo escrito de impugnación sea presentado debidamente desarrollado en sus argumentos y acompañado de la prueba idónea que respalde los argumentos del recurrente y, de ser necesario, de los estudios técnicos que permitan desvirtuar los criterios de la Administración; todo esto sin dejar de lado la necesidad de precisar los principios de la contratación pública o, en general, las normas que se vean infringidas y que sirven de fundamento para el recurso, tal y como lo señalan los artículos 88 de la LGCP y 246 del Reglamento a la Ley de Contratación Pública (RLGCP). Dicho requerimiento constituye una obligación por cuanto los artículos 87 de la Ley y 245 inciso c) del Reglamento castigan con un rechazo de plano por improcedencia manifiesta aquellos recursos que se presenten sin fundamentación, de acuerdo a los términos ya explicados.

Una de las principales razones en las que se cimenta el deber de fundamentación en los recursos de objeción consiste en que el pliego de condiciones, como acto administrativo que es, se presume válido y conforme al ordenamiento jurídico, según la regla establecida en el artículo 128 de la Ley General de la Administración Pública. En virtud de esto, todo aquel que se vea afectado por los alcances o efectos de este acto administrativo tiene la tarea de derribar esta presunción con argumentos sólidos debidamente respaldados con la prueba idónea. Al respecto, esta Contraloría General de la República ha señalado: “[...] 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 objeta 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 [...]” (Resolución No. R-DCP-SICOP-00895-2025. En el mismo sentido, véase la Resolución No. R-DCP-SICOP-01142-2025).

De manera más específica, esta presunción de validez que protege el pliego de condiciones se basa en la premisa de que la Administración es quien mejor conoce la forma de satisfacer la necesidad que pretende solventar con el procedimiento de contratación, por lo cual hace uso de sus facultades discrecionales para confeccionar el reglamento de la contratación; tal y como lo ha resuelto este órgano contralor en resoluciones como la No. R-DCP-SICOP-01070-2025: *“Es importante señalar que la Administración, en el ejercicio de su discrecionalidad administrativa, define los requerimientos del pliego de condiciones. [...] mediante la resolución No. R-DCP-SICOP-01013-2024 de las nueve horas doce minutos del once de julio de dos mil veinticinco, esta Contraloría General explicó lo siguiente: “Así (...) se debe recordar que la Administración se encuentra facultada para establecer discrecionalmente en el pliego las especificaciones que estime pertinentes a fin de garantizar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios objeto de licitación; de forma tal que los oferentes se deben adherir a estos requerimientos, en el tanto sean acordes al ordenamiento, no siendo posible ajustar requerimientos al oferente descuidando la atención del fin público”.* (En la misma línea, tenemos las Resoluciones Nos. R-DCP-SICOP-01062-2025 y R-DCP-SICOP-01139-2025).

Bajo este panorama, el vínculo entre la Administración y el proveedor dicta que la carga de la prueba recae sobre el recurrente. Es este quien debe demostrar cualquier deficiencia en el pliego de condiciones, ya sea por contravenir los principios de contratación pública o por alejarse de las reglas técnicas, científicas o de los preceptos fundamentales de lógica, justicia y conveniencia, conforme lo establece el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP). Esto puede observarse en distintos pronunciamientos de esta Contraloría General, como en el caso de la Resolución No. R-DCP-SICOP-01152-2025, la cual resolvió: *“[...] debemos señalar que sobre la empresa recurrente recae la carga de la prueba en los términos indicados en el artículo 88 de la Ley General de Contratación Pública (RLGCP) y 254 de su reglamento (RLGCP), lo cual implica que junto a determinada argumentación se debe acompañar de la documentación o prueba idónea que acredite como un hecho cierto su decir, bajo el entendido que se debe vincular la prueba que se aporta con los alegatos expuestos contra el cartel”.* (El resaltado es nuestro). (Véase además las Resoluciones No. R-DCP-SICOP-00938-2025 y R-DCP-SICOP-01142-2025).

Ahora bien, es importante señalar que esta obligación de fundamentación no acaba o se limita a simplemente aportar la prueba con el escrito de impugnación, sino que toda documentación probatoria debe desarrollarse y vincularse a los alegatos a fin de demostrar su idoneidad y pertinencia. En ese sentido, ver resoluciones como la No. R-DCP-SICOP-00938-2025 y R-DCP-SICOP-00614-2025.

En conclusión, conforme a lo analizado, resulta evidente que el deber de fundamentación conlleva diversas obligaciones que los recurrentes deben contemplar al formular sus impugnaciones, pues estas determinan su viabilidad jurídica. Partiendo de lo anterior, esta instancia iniciará con el examen de los recursos de objeción presentados contra las condiciones establecidas en el cartel del proceso en cuestión.

II. SOBRE EL FONDO DE LOS RECURSOS PRESENTADOS. 1) Sobre la cláusula 4.2.1.1: Criterio de la División: Dada la identidad en las objeciones planteadas en los recursos interpuestos, esta instancia procederá a resolver ambas gestiones de forma unificada.

La cláusula del pliego 4.2.1.1 apartado 3) indica: “ 4.2.1.1 Metodología de aplicación de multas. El Proceso de Servicios Generales de la Unidad de Recursos Materiales del INA, haciendo uso de la metodología de “Guía para la Determinación de Multas en la Contratación de Servicios de Seguridad y Vigilancia del Instituto Nacional de Aprendizaje”, ha establecido las actividades intrínsecas del servicio de seguridad y vigilancia que presentan o causan más impacto en la ejecución del servicio. Con base en ello, se determina el siguiente porcentaje de cobro de multa de acuerdo con el impacto en cómo la falta afecta el servicio. FALTA / PORCENTAJE (%) / Grave 20% / Media 10% / Leve 5% / En ese sentido y considerando los porcentajes de faltas indicados, si en un puesto de seguridad individual se comete alguna de las sanciones establecidas en el punto 4.2.1.2 “SANCIONES” se procederá de la siguiente manera: (...) 3. Se verifica el costo del puesto de seguridad individual o elemento dónde se cometió la falta. Este costo se obtendrá de la siguiente manera: 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.”

Los recurrentes cuestionan la metodología establecida en el punto 4.2.1.1 del Pliego de condiciones sobre el cálculo de multas contractuales, argumentando que adolece de tres vicios sustantivos que generan inseguridad jurídica y desproporcionalidad. Además señala que existe una asimetría en el cálculo de las sanciones: mientras que para puestos de 24 horas la multa se calcula sobre 1/3 del costo mensual, para puestos de jornada ordinaria (8-12 horas) se aplica sobre el 100% del costo total mensual, lo cual considera que genera una sanción proporcionalmente mucho más gravosa por una misma infracción, sin que exista a su criterio una justificación técnica. Aunado a lo anterior, indica que el

documento "Valoración de Multas" que utiliza el INA como soporte se basa en costos genéricos un 31% inferiores a los precios reales establecidos en este pliego específico. El recurrente señala que el sustento matemático (el costo administrativo de \$44,583.33) es un número fijo aplicado mecánicamente y no un análisis técnico ajustado a la realidad del contrato. Finalmente señala que la Guía para la Determinación de Multas del INA invoca el artículo 47 del derogado Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), por lo que considera que la guía ignora las nuevas obligaciones de individualización por líneas y proporcionalidad exigidas por el artículo 116 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) actualmente vigente. En razón de lo anterior, solicita modificar el pliego para que la base de cálculo de las multas sea el costo de la jornada específica en que ocurrió el incumplimiento (divisor proporcional), exigir al INA que elabore una nueva "Valoración de Multas" usando los precios reales de la licitación del CFP Desamparados y actualizar la Guía para la Determinación de Multas del INA para que cumpla con el marco normativo actual (LGCP N.º 9986).

Por su parte, la Administración indica que la metodología para aplicar multas ya ha sido validada en anteriores contrataciones y se ajusta a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. La Administración tiene la potestad de establecer estos controles para garantizar el cumplimiento del interés público, además sostiene que las empresas objetantes realizaron cálculos erróneos y "antojadizos". Señala que incluyeron incorrectamente rubros de Seguridad Electrónica en sus cálculos de Seguridad Física, inflando artificialmente los montos y distorsionando la comparación técnica. Además realiza aclaración sobre la proporcionalidad indicando que la aplicación de la multa se realiza sobre el turno o puesto específico donde ocurrió la falta, evitando penalizar la totalidad del contrato, lo cual cumple con la lógica de individualización exigida por el artículo 116 del RLGP. Finalmente, indica que la mención del artículo 47 del derogado RLCA corresponde a un error material por lo que se compromete a realizar la corrección formal en la documentación técnica para citar correctamente el artículo 116 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP), que es la norma vigente y aplicable.

Ahora bien, visto el alegato planteado por el recurrente, considera esta División que existe falta de fundamentación en el alegato de los objetantes, de conformidad con lo expuesto en el apartado preliminar "1- SOBRE LA FUNDAMENTACIÓN DE LOS RECURSOS" de esta resolución. Lo anterior, por cuanto debe recordarse que los pliegos de condiciones se encuentran protegidos por una presunción de validez, la cual se cimenta en la premisa de que el reglamento de la contratación se compone de aquellas cláusulas que mejor satisfacen la necesidad que pretende solventar la Administración con el procedimiento de compra pública (ver en ese sentido las resoluciones No. R-DCP-SICOP-01070-2025, R-DCP-SICOP-01062-2025 y R-DCP-SICOP-01139-2025).

En consecuencia, la normativa dispone que la presentación de un recurso de objeción debidamente fundamentado y sustentado en prueba idónea constituye el único mecanismo legal para desvirtuar dicha presunción. Bajo esta premisa, la carga de la prueba recae sobre la parte recurrente, quien debe demostrar la existencia de falencias en el pliego de condiciones o su contraposición con los principios de la contratación pública, las reglas técnicas, los criterios de la ciencia o los principios elementales de lógica, justicia y conveniencia. (Ver resoluciones No. R-DCP-SICOP-01152-2025, R-DCP-SICOP-00938-2025 y R-DCP-SICOP-01142-2025).

Con base en lo anterior, los objetantes indican que existe una asimetría que genera una desproporcionalidad, en tanto una falta cometida en la jornada más breve recibe una base de sanción proporcionalmente entre tres y cuatro veces superior, sin embargo, su argumento es ayuno de la prueba técnica necesaria que demuestre la pretendida irrazonabilidad o desproporción de la metodología de cálculo de las multas por parte del INA, o si en la práctica la aplicación de la misma presentaría vicios confiscatorios o alguna afectación al equilibrio del contrato y de qué forma podría darse dicho impacto, toda vez que el recurrente únicamente señala desproporción en el cobro de la multa en la forma prevista en el pliego, pero sin demostrar siquiera con algún ejercicio numérico, cómo de aplicarse esta multa en dicho turno, causaría la desproporción alegada.

Bajo este orden de ideas, aunque la parte recurrente plantea diversos argumentos y ejercicios, lo real es que no consigue acreditar que lo indicado en el pliego configure una desproporción real, ni que el esquema de multas establecido carezca de razonabilidad o sea excesivo.

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 (ver al respecto Resoluciones R-DCP-SICOP-02112-2024 del 20 de diciembre del 2024 y R-DCP-SICOP-00635-2026 de 21 de abril del 2026). Específicamente, la Resolución R-DCP-SICOP-02112-2024 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 \$44.583,33 y b) el porcentaje que representa el monto de la multa (\$44.061,58), en relación con el costo total de un puesto de 24 horas (\$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 cuatrienal."*

Debido a lo expuesto, lo procedente es **rechazar de plano** los recursos de objeción interpuestos, con fundamento en los numerales 87 de la LGCP y 245 inciso c) del RLGP. Esta decisión se fundamenta en que la parte recurrente no logró acreditar de manera fehaciente que las multas establecidas en el pliego de condiciones resulten desproporcionadas o irrazonables, incumpliendo así con la carga de la prueba que le corresponde para desvirtuar la presunción de validez del acto administrativo.

Finalmente, aun cuando el recurso de objeción ha sido rechazado de plano, esta División considera necesario atender las puntualizaciones realizadas por la Administración. Específicamente, respecto la aclaración realizada de que la multa debe aplicarse únicamente sobre el puesto o turno donde se verifique la infracción, con el fin de no penalizar el contrato en su integridad, respetando así el principio de individualización dispuesto en el artículo 116 del RLGP, así como el señalamiento de la existencia de un error material por la cita de normativa derogada, se le ordena a la Administración que integre estas observaciones al pliego de condiciones.

III. CONSIDERACIÓN DE OFICIO. De conformidad con el artículo 11, Capítulo IV, 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 2026, 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.

Recurso 8002026000001250 - SERVICIOS DE CONTROL Y VIGILANCIA JOBEN SOCIEDAD ANONIMA

Véase lo resuelto en el apartado "4. *Considerando / Recurso 8002026000001251 - SEGURIDAD ALFA SOCIEDAD ANONIMA".

5. Aprobaciones

Encargado	ANA KAREN QUESADA SOLANO	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	03/07/2026 09:55	Vigencia certificado	12/03/2024 09:11 - 11/03/2028 09:11
DN Certificado	CN=ANA KAREN QUESADA SOLANO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ANA KAREN, SURNAME=QUESADA SOLANO, SERIALNUMBER=CPF-01-1429-0018		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	KAREN MARIA CASTRO MONTERO	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	03/07/2026 13:23	Vigencia certificado	05/02/2026 13:12 - 04/02/2030 13:12
DN Certificado	CN=KAREN MARIA CASTRO MONTERO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=KAREN MARIA, SURNAME=CASTRO MONTERO, SERIALNUMBER=CPF-04-0181-0227		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	09/07/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01179-2026	Fecha notificación	06/07/2026 08:37