



Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	SURAYE ZAGLUL FIATT				
Fecha/hora gestión	10/07/2026 08:12		Fecha/hora resolución	10/07/2026 08:42	
* Procesos asociados	Recursos		Número documento	8072026000001275	
* Tipo de resolución	Fondo				
Número de procedimiento	2026LY-000001-0020500001		Nombre Institución	MUNICIPALIDAD DEL CANTÓN DE SANTA BARBARA DE HEREDIA	
Descripción del procedimiento	SERVICIOS DE GUARDAS DE SEGURIDAD SEGÚN DEMANDAN PARA LA MUNICIPALIDAD DE SANTA BÁRBAR A.				

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000001412	23/06/2026 13:37	MARCIAL ANDREY ALVARADO HIDALGO	SEGURIDAD ALFA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	Por el fondo

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

3. *Resultando

I. Que mediante auto No. 8052026000000928 de las ocho horas cincuenta y siete minutos del veintinueve de junio de dos mil veintiséis 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 8002026000001412 - SEGURIDAD ALFA SOCIEDAD ANONIMA

I. SOBRE EL FONDO. 1) Sobre las multas y cláusulas penales. Criterio de la División. Sobre el punto en discusión, el pliego de condiciones dispuso el documento "ANEXO CLÁUSULAS- MULTAS SEGURIDAD.pdf."

Al respecto, la **objetante** argumenta que establecer la base de cálculo de las multas sobre el "valor total de la contratación" (anual o cuatrienal) es desproporcionado, ya que el servicio de seguridad licitado es plenamente divisible y atomizado, estructurado en siete puestos autónomos ejecutados por jornadas y bajo la modalidad según demanda. Demuestra mediante un ejercicio cuantitativo, que una falta menor en una sola jornada generaría una multa de hasta 2.582.391,78 colones bajo la base errónea del pliego, en lugar de los 256,19 colones que corresponderían si se calculara exclusivamente sobre el costo de la jornada diaria incumplida, lo que representa una desproporción de hasta 10.080 veces.

Asimismo, denuncia un vicio de incongruencia y falta de motivación en el pliego, evidenciando que el anexo de multas es el resultado de una transcripción mecánica de "copiar y pegar" de una plantilla diseñada para contratos de obra pública o instalación de equipos. Fundamenta esto al señalar cláusulas del pliego que hacen referencia literal a "atrasos en la entrega de la obra", "inspección municipal en el sitio" y "gastos de traslado de vehículos municipales"; conceptos que resultan jurídicamente incompatibles e inaplicables para un servicio continuo de vigilancia y seguridad privada.

Como agravante legal, señala que el régimen sancionatorio padece de un vicio de nulidad por sustento normativo derogado. Sobre esto indica que el anexo del pliego invoca de forma expresa como su fundamento de derecho a la antigua Ley de Contratación Administrativa (No. 7494), su reforma (Ley No. 8511) y su respectivo reglamento (RLCA), específicamente los artículos del 47 al 50. Indica que toda esta normativa se encuentra completamente derogada y expulsada del ordenamiento jurídico costarricense tras la entrada en vigencia de la actual Ley General de Contratación Pública (No. 9986) y su reglamento, lo que genera una evidente ilegalidad en la formulación del pliego.

Adicionalmente, alega una grave indeterminación de las fórmulas y falta de certeza jurídica que impide a los oferentes dimensionar el riesgo económico de sus ofertas. Detalla la existencia de variables contradictorias y no definidas (como "PMC", "PEM" y "PPEM"), la inclusión de un factor multiplicador por clasificación de riesgo que permite quintuplicar las multas sin un tope claro, y la coexistencia simultánea de mecanismos sancionatorios incompatibles (multa fija del 1%, cláusula penal del 15% y multas del 10% por riesgo) sin establecer un orden de prelación o criterios claros de aplicación.

Propone la siguiente modificación: *"La base de cálculo de toda multa y de la cláusula penal será el costo diario de la jornada o puesto específico donde se verifique el hecho sancionable, determinado como el cociente entre el precio unitario mensual del puesto infractor —conforme a la estructura de costos ofertada por el contratista— y treinta (30) días. En ningún caso la base de cálculo comprenderá el costo de los demás puestos o jornadas del servicio, ni el costo de días distintos al de la ocurrencia de la falta. El porcentaje de multa o de cláusula penal establecido para cada tipo de incumplimiento se aplicará exclusivamente sobre esa jornada diaria, y no sobre el valor total de la contratación, ni sobre la mensualidad del servicio, ni sobre la totalidad de los puestos. Cuando un mismo incumplimiento afecte simultáneamente varios puestos en un mismo día, la Administración podrá utilizar como base la suma de los costos diarios de los puestos efectivamente afectados. Se elimina el factor multiplicador por clasificación de riesgo ($ME = M \times R$), por carecer de relación con el valor económico del servicio incumplido."*

La **Administración** manifiesta que modificará de oficio el pliego de condiciones para adecuarlo plenamente a la normativa vigente, ordenando la migración de las referencias jurídicas rezagadas hacia la Ley General de Contratación Pública (No. 9986) y su reglamento.

Asimismo, en un ejercicio de depuración terminológica, señala que corrigió un error material al eliminar cláusulas punitivas ajenas al objeto del contrato (propias de plantillas de obra pública), reorientando el régimen sancionatorio de forma exclusiva a la fiscalización de las jornadas y puestos del servicio de seguridad contratado.

En materia económica, reestructuró las sanciones para garantizar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, determinando que las multas y cláusulas penales se calcularán sobre el valor de la Orden de Pedido (OP) afectada -y no sobre el presupuesto global-, sujetas a un tope máximo del 25%. Adicionalmente, ratificó técnicamente la escala de riesgo basada en la norma ISO 31000 para graduar las sanciones según la gravedad del incumplimiento y modificó la fórmula de cálculo.

Visto lo indicado por las partes, conviene realizar varias precisiones tomando en cuenta que la discusión es sobre varios puntos.

En primer lugar la objetante señala que el Anexo de Multas y Cláusulas penales fundamenta su clausulado en la Ley de Contratación Administrativa (No. 7494) y su Reglamento, ambos derogados, y utiliza lenguaje propio de contratos de obra pública (por ejemplo, "entrega de la obra", "inspección en obra", "gastos de combustible del profesional"). Sobre esto, la Administración, si bien estima que el alegato de la recurrente no tiene la fuerza necesaria para anular el pliego, sí reconoce ambos vicios como producto del uso de una plantilla desactualizada y acepta su corrección.

De esta forma, siendo que el régimen sancionatorio debe ser congruente con el objeto contractual (servicios de seguridad) y basarse en el ordenamiento jurídico vigente (Ley No. 9986 y su Reglamento), lo procedente es declarar **con lugar** el recurso en estos extremos, debiendo la Administración modificar del pliego toda mención a normativa derogada y eliminar las condiciones exclusivas de obra pública, adaptando el texto estrictamente a la fiscalización del servicio de seguridad.

Por otra parte, el punto medular del recurso radica en la base de cálculo de las sanciones. Sobre esto, el pliego original dispuso el cálculo sobre el "valor total de la contratación" y por ello la recurrente señala que esto genera una desproporción abismal, cobrando por la falta de un guardia en un turno específico una multa calculada sobre el total de los 7 puestos a lo largo de 4 años de contrato.

La Administración, en su defensa, indica que la base de cálculo será el "valor económico de la Orden de Pedido (OP) específica". No obstante, el argumento de la Administración resulta insuficiente. En un contrato según demanda, una "Orden de Pedido" puede englobar la facturación de un mes completo de servicio para los 7 puestos. De esta forma, si un incumplimiento ocurre en el Edificio A durante el turno de la mañana un solo día, sancionar sobre la totalidad de la OP (que incluye los puestos B, C y Meseta que sí se prestaron a satisfacción durante todo el mes) sigue violentando los principios de razonabilidad, y proporcionalidad (artículo 8 de la LGCP).

Tal como lo ha sostenido esta División de Contratación Pública de forma reiterada (por ejemplo en las resoluciones R-DCA-SICOP-01075-2023 y R-DCP-SICOP-01641-2025), en servicios continuos y divisibles como la vigilancia, la sanción debe recaer de forma exclusiva e individualizada sobre el costo de la unidad de servicio específica, puesto o jornada donde se materializó el incumplimiento. Por consiguiente, se acoge el alegato del recurrente y por ello se le indica a la Administración que debe modificar el pliego para que la base de cálculo sea el costo unitario de la jornada/puesto diario afectado, y no el monto total del contrato ni el monto general de una Orden de Pedido que abarque servicios ejecutados a satisfacción. En virtud de lo expuesto, este punto se declara **con lugar** este extremo del recurso.

Adicionalmente, la recurrente acusa indeterminación de fórmulas (PMC, PCP), agrega que se alterna entre "PEM" y "PPEM" sin precisar si son de la misma magnitud y cuestiona el multiplicador de riesgo del 1 al 5. La Administración aclara que el riesgo se basa en la norma ISO 31000 para graduar la gravedad (lesividad) de la falta, y presenta una fórmula depurada ($MPD = OP \times PCP$) sujeta a un tope del 25% del servicio afectado.

Sobre este punto, el ordenamiento jurídico costarricense en materia de contratación pública exige que el pliego de condiciones constituya el reglamento específico del curso, por lo que sus disposiciones deben ser claras, precisas, objetivas y previsibles. En esa línea, los oferentes deben tener la capacidad de dimensionar de forma certera el alcance de sus obligaciones y las consecuencias económicas ante eventuales incumplimientos, evitando que la Administración disponga de un margen de discrecionalidad absoluta o ambigua al momento de aplicar sanciones.

Al analizar el texto original del pliego de condiciones remitido, este órgano contralor constata que asiste razón al objetante. Sobre ello, observa esta División que el diseño inicial de las fórmulas financieras presentaba inconsistencias lógicas insostenibles: la fórmula para determinar el

Porcentaje de Cláusula Penal del Contrato pretendía dividir el promedio del estudio de mercado entre el monto total del contrato multiplicado por el 15%, una operación matemática que no guardaba coherencia con el resultado posterior fijado de forma arbitraria en un 0,23% diario, que aunque estaba en el apartado de “cláusula penal” señala “porcentaje de valor de multa por día”.

Asimismo, la coexistencia de un porcentaje fijo del 1% sobre el total contractual, sumado a multas por calidad del 10% bajo el esquema multiplicador ISO 31000, creaba un escenario de superposición de sanciones que vulneraba el principio de proporcionalidad y el debido proceso.

Ahora bien, consta en autos que la Administración ha reconocido de manera implícita tales imprecisiones y, haciendo uso de sus prerrogativas, articuló una propuesta de modificación de oficio materializada en el oficio ASGMSB-OF-061-2026 para subsanar los vicios señalados.

De esta forma, al evaluar la reestructuración matemática propuesta por la Municipalidad, se determinan las siguientes consideraciones técnico-jurídicas que de seguido se exponen.

Tal como se indicó antes, tratándose de un servicio de seguridad física según demanda, cuyas prestaciones son de naturaleza continua y divisible (ej. horas de servicio, cantidad de oficiales, turnos específicos), aplicar una cláusula penal o multa sobre el valor total de una Orden de Pedido -aun cuando el incumplimiento haya sido parcial o afecte solo a una fracción del servicio requerido en dicha orden- podría derivar en sanciones confiscatorias y desequilibradas económicamente.

La jurisprudencia de esta Contraloría General ha sido reiterada en que las cláusulas penales y multas deben calcularse sobre la estimación económica de la parte específicamente incumplida o entregada de forma tardía o defectuosa, salvo que el objeto de la Orden de Pedido sea indivisible y el incumplimiento parcial torne inútil la totalidad del servicio requerido, situación que debe estar debidamente justificada.

Por lo tanto, se le ordena a la Administración que, al momento de publicar la modificación en el SICOP, ajuste la base de cálculo de las fórmulas de penalización de manera que el porcentaje a cobrar se aplique estrictamente sobre el valor económico de los servicios no prestados, prestados de forma defectuosa o de forma tardía, y no sobre el monto global de la Orden de Pedido, salvo las excepciones de indivisibilidad técnica que la Administración logre acreditar en el expediente.

Aunado a lo expuesto, la nueva propuesta de la Administración parece aclarar de forma expresa los términos conceptuales de las variables, eliminando las contradicciones entre siglas individuales que acusaba la recurrente, fórmula que corre bajo responsabilidad de la licitante.

Por otra parte, si bien la Administración mantiene de forma justificada el uso de la escala de criticidad del 1 al 5 basada en la norma ISO 31000 para graduar la gravedad de las faltas en el servicio de seguridad física, la incorporación explícita de un tope máximo del 25% calculado estrictamente sobre el puesto afectado actúa como un límite de contención legal exigido por la normativa y la jurisprudencia constitucional.

Además, este Despacho considera válido y legal que la Administración utilice matrices de riesgo para graduar la gravedad de una falta, pues no es lo mismo llegar tarde que abandonar un puesto armado y por ello, el uso del multiplicador es jurídicamente procedente. Sin embargo, asiste razón al recurrente en que las siglas del pliego original estaban indeterminadas, lo cual genera inseguridad jurídica. Por tanto, se avala el uso de la escala de riesgo y las fórmulas propuestas por la Administración, pero bajo la estricta condición de que el tope máximo legal del 25% operará sobre la jornada o puesto diario afectado, de conformidad con lo resuelto antes. En virtud de lo expuesto, se declara **parcialmente con lugar** este extremo del recurso.

Finalmente, se le recuerda a la Administración que debe:

- 1. Eliminar toda referencia a la derogada Ley No. 7494 y su Reglamento, adecuando el clausulado a la Ley No. 9986 y su Reglamento.
- 2. Eliminar toda terminología ajena a la naturaleza del servicio de seguridad (obra pública, entrega de proyectos, gastos de inspectores, etc.).
- 3. Modificar la base de cálculo de las multas y la cláusula penal, de manera que la sanción recaiga única y exclusivamente sobre el costo económico de la jornada y/o puesto específico donde se verifique el incumplimiento (calculado a partir de la estructura de precio unitario desglosada), y no sobre el monto total del contrato, ni sobre el monto global de la Orden de Pedido cuando ésta incluya servicios prestados a satisfacción.
- 4. Aclarar de forma unívoca la definición de cada variable matemática utilizada para el cálculo de las sanciones, garantizando que el cobro final no supere en ningún caso el tope del 25% de la parte incumplida (la jornada/puesto afectado).

Consideración de oficio. Sin perjuicio de lo resuelto, se le recuerda a la Administración que de conformidad con el artículo 46 de la Ley General de Contratación Pública, las multas corresponden a sanciones por ejecución defectuosa mientras que las cláusulas penales se generan por ejecución prematura o tardía de las obligaciones contractuales. Por lo tanto, se impone a la Administración que revise el pliego de condiciones a fin de evitar que se traslapen ambos términos ocasionado errores en la interpretación de los oferentes.

5. Aprobaciones

Encargado	SURAYE ZAGLUL FIATT	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	10/07/2026 08:17	Vigencia certificado	13/05/2025 10:44 - 12/05/2029 10:44
DN Certificado	CN=SURAYE ZAGLUL FIATT (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=SURAYE, SURNAME=ZAGLUL FIATT, SERIALNUMBER=CPF-01-1179-0464		
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)	10/07/2026 08:42	Vigencia certificado	16/02/2026 13:52 - 15/02/2030 13:52
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	15/07/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01226-2026	Fecha notificación	10/07/2026 08:42