



Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	ANDREA SERRANO RODRIGUEZ		
Fecha/hora gestión	30/07/2026 14:23	Fecha/hora resolución	30/07/2026 15:26
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000001395
* Tipo de resolución	Resolución de Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000001-0022030101	Nombre Institución	MUNICIPALIDAD DE CARTAGO
Descripción del procedimiento	SERVICIO DE SEGURIDAD PRIVADA		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Inter esado	Resultado	Causa resultado	Resultado del acto final
8122026000000766 ☒ Línea 1	26/05/2026 16:30	MANUEL ANTONIO VALVERDE HUERTAS	AGENCIA VALVERDE HUERTAS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000766 ☒ Línea 10	26/05/2026 16:30	MANUEL ANTONIO VALVERDE HUERTAS	AGENCIA VALVERDE HUERTAS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000766 ☒ Línea 11	26/05/2026 16:30	MANUEL ANTONIO VALVERDE HUERTAS	AGENCIA VALVERDE HUERTAS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000766 ☒ Línea 2	26/05/2026 16:30	MANUEL ANTONIO VALVERDE HUERTAS	AGENCIA VALVERDE HUERTAS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000766 ☒ Línea 3	26/05/2026 16:30	MANUEL ANTONIO VALVERDE HUERTAS	AGENCIA VALVERDE HUERTAS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000766 ☒ Línea 4	26/05/2026 16:30	MANUEL ANTONIO VALVERDE HUERTAS	AGENCIA VALVERDE HUERTAS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000766 ☒ Línea 5	26/05/2026 16:30	MANUEL ANTONIO VALVERDE HUERTAS	AGENCIA VALVERDE HUERTAS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000766 ☒ Línea 6	26/05/2026 16:30	MANUEL ANTONIO VALVERDE HUERTAS	AGENCIA VALVERDE HUERTAS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000766 ☒ Línea 7	26/05/2026 16:30	MANUEL ANTONIO VALVERDE HUERTAS	AGENCIA VALVERDE HUERTAS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000766 ☒ Línea 8	26/05/2026 16:30	MANUEL ANTONIO VALVERDE HUERTAS	AGENCIA VALVERDE HUERTAS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000766 ☒ Línea 9	26/05/2026 16:30	MANUEL ANTONIO VALVERDE HUERTAS	AGENCIA VALVERDE HUERTAS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final



3. *Resultando

I.- Que el veintiséis de mayo de dos mil veintiséis, el Consorcio AVAHUER-MAVA-COMBISA, presentó ante la Contraloría General de la República mediante el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), recurso de apelación en contra del acto de adjudicación de la Licitación Mayor No. 2026LY-000001-0022030101, promovida por la Municipalidad de Cartago.

II.- Que mediante auto No. 8052026000000816 del seis de junio de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia inicial a las partes. Dicha audiencia fue atendida, en el plazo concedido mediante escritos incorporados al expediente de apelación.

III.- Que mediante auto No. 8052026000000918 del veinticinco de junio de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración para que se pronunciara sobre la respuesta brindada por las partes al contestar la audiencia inicial conferida. Dicha audiencia fue atendida, en el plazo concedido, mediante escritos incorporados al expediente de apelación.

IV.- Que mediante auto No. 8052026000000919 del veinticinco de junio de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial al Consorcio adjudicatario para que se pronunciara sobre la respuesta brindada por la Administración al contestar la audiencia inicial conferida. Dicha audiencia fue atendida, en el plazo concedido, mediante escritos incorporados al expediente de apelación.

V.- Que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 264 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, la audiencia final de conclusiones es de carácter facultativo, siendo que en el presente caso se consideró innecesario su otorgamiento, en vista de contarse con los elementos suficientes para la resolución del presente recurso.

VI.- 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 8122026000000766 - AGENCIA VALVERDE HUERTAS SOCIEDAD ANONIMA

I.- SOBRE EL CONCURSO. La Municipalidad de Cartago promovió la Licitación Mayor No. 2026LY-000001-0022030101, que tiene por objeto el “Servicio de Seguridad Privada”, en la que resultó adjudicatario el Consorcio SEVIN LTDA - SVSL SEVIN LTDA.

II.- VALOR HUMANO. La importancia de esta resolución para la ciudadanía reside en la tutela efectiva del principio de conservación de las ofertas, el cual constituye una garantía de la integridad de los procesos de contratación pública. Para la comunidad, este valor se traduce en la seguridad de que el Estado, en su rol de gestor de recursos públicos, no permite que la selección de un contratista se vea truncada por alegatos desprovistos de sustento técnico o por la renuncia injustificada de la Administración a sus propios criterios de adjudicación. Al rechazar pretensiones basadas en pruebas que no resultan idóneas y al exigir que cualquier cambio de postura administrativa esté respaldado por una motivación técnica rigurosa y verificable, este órgano contralor protege el interés colectivo contra la arbitrariedad. Esta resolución asegura que la adjudicación del servicio de seguridad privada —esencial para la tranquilidad y el resguardo de las instalaciones municipales— se mantenga firme sobre la base de una idoneidad técnica ya demostrada, evitando que la inestabilidad procedimental o las impugnaciones sin fundamento comprometan la eficiencia en el uso de los fondos públicos.

III.- HECHOS PROBADOS. Los hechos que se han tenido por demostrados para efectos de la resolución, se han incorporado a la parte considerativa de la resolución con su respectiva referencia de prueba, para su ubicación en el expediente digital tramitado a través del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, a cuya documentación se tiene acceso ingresando a la dirección electrónica <http://www.sicop.go.cr/index.jsp>, pestaña expediente electrónico, digitando el número de procedimiento, e ingresando a la descripción del procedimiento de referencia.

IV.- Sobre el fondo del recurso presentado por el Consorcio AVAHUER-MAVA-COMBISA. (en adelante Consorcio AVAHUER).

1.- Sobre los incumplimientos en contra del consorcio adjudicatario.

i- Sobre la insuficiencia en el rubro de mano de obra por omisión de los tiempos de alimentación.

Criterio de la División.

La recurrente señala que hay un vicio grave de omisión en la valoración del costo de mano de obra del adjudicatario, toda vez que no se valoró debidamente la oferta adjudicataria, en cuanto la razonabilidad y procedencia de su componente esencial de mano de obra relativo al costo del personal para cubrir tiempos de alimentación, el cual debe contemplarse para todas las líneas.

Indica que con base en el análisis técnico, financiero y contable, se concluye que el costo del servicio de seguridad privada debe abarcar no solamente la cobertura continua del servicio, sino además los tiempos de alimentación del personal para cada uno de los puestos, continuidad que es una obligación expresa del contratista según indica el pliego de condiciones, por lo que dichos tiempos de alimentación deben integrarse en la oferta, aspecto que SEVIN no cumple siendo que solo cubre la mano de obra ordinaria, omitiendo de forma integral el costo de alimentación para cada uno de los puestos, lo que refleja una insuficiencia económica para cubrir ambos rubros simultáneamente. En la misma línea afirma que los gastos administrativos de SEVIN son insuficientes para absorber este costo sin afectar la sostenibilidad económica de la oferta ya que la cobertura de los tiempos de alimentación es un costo laboral directo y previsible exigido por la Municipalidad de Cartago.

Afirma que esta omisión arriesga la ejecución contractual al forzar la asunción de costos no previstos, reducir otros rubros de su precio establecido o dejar puestos descubiertos, ya que los costos de SEVIN son insuficientes para garantizar un servicio continuo, legal y sostenible.

La Administración señala que la oferta adjudicada omitió contemplar el rubro de mano de obra correspondiente a los tiempos de almuerzo, tal como se exigía en el pliego de condiciones de las especificaciones técnicas, lo anterior por cuando considera válido el Estudio Financiero-Contable presentado por el recurrente, al considerar que la firma del Contador Público Autorizado otorga fe pública y que el análisis demostró correctamente que los costos de los tiempos de almuerzo no fueron incorporados en los salarios de los oficiales.

El Consorcio adjudicatario señala que la prueba carece de sustento técnico y jurídico, considera que el análisis del recurrente es un modelo teórico elaborado bajo premisas unilaterales y no establece un análisis real de su propia estructura de costos.

Indica que el propio informe financiero presenta una contradicción ya que reconoce que SEVIN sí contempla costos suficientes para la mano de obra ordinaria, y que la insuficiencia solo aparece al realizar el modelo presentado y desarrollado por el CPA que aporta como prueba. Adicionalmente, manifiesta que lo desarrollado por el recurrente no resulta idóneo ya que no logró identificar el vicio específico en la estructura de costos de SEVIN ni analiza su organización operativa real.

En relación con los argumentos esbozados, en primer término, conviene señalar que la Municipalidad de Cartago, promovió la Licitación Mayor No. 2026LY-000001-0022030101 “Servicio de Seguridad Privada”.

Al concurso se presentaron las ofertas VANGUARD SECURITY OF COSTA RICA SOCIEDAD ANÓNIMA, AVAHUER - MAVA - COMBISA, SERVICIOS ADMINISTRATIVOS VARGAS MEJIAS SOCIEDAD ANONIMA, SECURTEC DE COSTA RICA SOCIEDAD ANÓNIMA, SEVIN LTDA - SVSL SEVIN LTDA, COMANDO DE SEGURIDAD BRAVO COSEBRA SOCIEDAD ANÓNIMA y JW INVESTIGACIONES SOCIEDAD ANÓNIMA. ([3. Apertura de ofertas]/ Apertura finalizada).

Tras el análisis de ofertas, la Administración adjudicó el procedimiento al Consorcio SEVIN LTDA - SVSL SEVIN LTDA. (Información de Adjudicación)/Acto de adjudicación).

En el presente caso, del análisis del expediente del concurso se desprende que la Administración determinó en el análisis administrativo, lo siguiente:

“7. Oferente recomendado a adjudicar para línea 1: 81% Después de los análisis, verificaciones y demás acciones realizadas a las ofertas, se indica que de parte de esta unidad técnica se recomienda respetuosamente realizar la adjudicación de la licitación 2026LY-000001-0022030101 Servicios de seguridad privada para instalaciones municipales a la empresa con la Oferta #5 Sevin LTDA – SVLS, la cual se ha determinado como la empresa que ha cumplido con todo lo solicitado en el pliego de especificaciones técnicas, presenta un precio razonable y en la etapa de evaluación ha obtenido el mayor puntaje, por lo que se cumple con todos los parámetros técnicos solicitados en el pliego de condiciones y con las normativas vigentes para la adquisición de estos servicios de seguridad privada. Por ende, se ha demostrado su idoneidad para resultar adjudicataria.” (ver [2. Información de Pliego de condiciones]/ Resultado de la solicitud de verificación/ Número de secuencia 1887103/ Análisis Técnico/ [3. Encargado de la verificación]/Tramitada/ ASC-OF-170-2026 PROV-F-07 Análisis Técnico 2026LY-000001-0022030101 Seguridad Privada).

Es decir, la Administración al analizar la oferta del Consorcio SEVIN LTDA - SVSL SEVIN LTDA, determinó que cumplen con todos los aspectos requeridos. No obstante, la recurrente considera que el Consorcio adjudicatario omitió contemplar el rubro de mano de obra correspondiente a los tiempos de almuerzo, tal como se exigía en el pliego de condiciones de las especificaciones técnicas.

Sobre el particular el pliego de condiciones en la cláusula 4.2, establece el servicio en seis líneas de servicio de seguridad bajo la modalidad por demanda, que se detallan a continuación:

“Línea 1: Puesto vigilado por 24 horas continuas por 365 días continuos (naturales), con un oficial equipado con (...) todo lo requerido para realizar sus funciones y recorridos con registro de marcas y con supervisión diurna y nocturna.

Línea 2: Puesto vigilado por 8 horas diurnas por 365 días continuos (naturales), con un oficial equipado con (...) todo lo requerido para realizar sus funciones y recorridos con registro de marcas y con supervisión diurna.

Línea 3: Puesto vigilado las 24 horas y 365 días continuos (naturales), por medio de una supervisión de al menos seis (6) visitas durante esas 24 horas, con un oficial o supervisor equipado con (...) todo lo requerido para realizar sus funciones y registrar la marca de la visita de supervisión (diurna y nocturna) del puesto.

Línea 4: Puesto vigilado por 8 horas diurnas continuas (un solo día natural), con un oficial equipado con (...) todo lo requerido para realizar sus funciones y recorridos con registro de marcas y con supervisión diurna.

Línea 5: Puesto vigilado por 8 horas nocturnas continuas (un solo día natural), con un oficial equipado con (...) todo lo requerido para realizar sus funciones y recorridos con registro de marcas y con supervisión nocturna.

Línea 6: Puesto vigilado por 24 horas continuas por 31 días continuos (naturales), con un oficial equipado con (...) todo lo requerido para realizar sus funciones y recorridos con registro de marcas y con supervisión diurna y nocturna.". (ver [2. Información de Pliego de condiciones]/ Versión actual/[F. Documento del Pliego de condiciones]/Especificaciones técnicas, Seguridad Privada.pdf).

De acuerdo a lo detallado anteriormente, el pliego requiere un servicio continuo y permanente que a su vez exige la supervisión para cada una de las líneas de servicio, cuyos requerimientos se encuentran definidos y se detallan específicamente en la citada antes transcrita cláusula 4.2 (punto 2) y en las cláusulas 4.3 "Especificaciones Técnicas Línea 1"; cláusula 4.4 "Especificaciones Técnicas Línea 2"; cláusula 4.5 "Especificaciones Técnicas Línea 3"; cláusula 4.6 "Especificaciones Técnicas Línea 4 y Línea 5"; y en la cláusula 4.7 "Especificaciones Técnicas Línea 6".

Adicionalmente, las normativas generales de cómo debe realizarse esta supervisión de forma transversal a las líneas (como las marcas, la duración mínima de 10 minutos por visita, el llenado de bitácora y contar con al menos un supervisor por turno) se rigen por la cláusula 4.10 "Sobre la supervisión de los Oficiales en sus puestos de trabajo".

Por otra parte el pliego de condiciones establece la obligación de cubrir los tiempos de alimentación en el apartado de Especificaciones Técnicas para las diferentes líneas de servicio, en las mencionadas cláusulas 4.3, 4.4, 4.5, 4.6 y 4.7 (Punto 4 de cada una) en las líneas de servicio (Línea 1, Línea 2, Línea 3, Líneas 4 y 5, y Línea 6, respectivamente). En todas ellas se dicta exactamente la misma exigencia:

"El contratista deberá brindar el servicio de seguridad en forma continua, asegurando cobertura del puesto para cada uno de los oficiales, durante los tiempos de alimentación de los oficiales según el contrato que contengan con el personal (café y almuerzo, la totalidad de alimentación de la jornada laboral que corresponda por horario ósea en todos los turnos, según establecidos por Ley), de conformidad con lo establecido en el Código de Trabajo".(ver [2. Información de Pliego de condiciones]/ Versión actual/[F. Documento del Pliego de condiciones]/Especificaciones técnicas, Seguridad Privada.pdf).

Así como en las normas de operatividad, de la siguiente forma: Cláusula 4.8 "Operatividad del servicio", inciso f, subpunto 1: Establece que el oferente debe incluir en su oferta un plan de trabajo que detalle obligatoriamente la *"Forma de cobertura del servicio cuando el oficial requiere ausentarse, independientemente del motivo (permisos, horario de alimentación, incapacidad, imprevistos, etc.)"* y Cláusula 4.8 "Operatividad del servicio", inciso r: Regula el uso de la caseta de seguridad, indicando que como excepción a las rondas, la caseta *"será utilizada únicamente para sus tiempos de alimentación, anotación de novedades, y resguardo de equipos de protección"*. (ver [2. Información de Pliego de condiciones]/ Versión actual/[F. Documento del Pliego de condiciones]/Especificaciones técnicas, Seguridad Privada.pdf).

Con el propósito de evaluar la viabilidad financiera de las propuestas comerciales, y en particular la presentada por la firma SEVIN, la recurrente aporta el "Estudio Financiero-Contable" emitido por el Contador Público Autorizado Daniel Cedeño Herrera, que se enfoca en establecer los parámetros de costos mínimos de mano de obra, así como las coberturas horarias destinadas a la alimentación de todos los puestos solicitados. Concluye el estudio que si bien SEVIN sí contempla un costo suficiente para la mano de obra ordinaria del servicio, es decir, para cubrir los salarios base de los oficiales conforme a los puestos requeridos, lo cierto es que este rubro resulta insuficiente cuando se le adiciona la obligación cartelaria de cubrir los tiempos de alimentación, de forma tal que no logra cubrir simultáneamente el servicio de seguridad y la cobertura de los tiempos de alimentación. Adicionalmente, concluye que la adjudicataria tampoco tiene la capacidad para asimilar económicamente los relevos por periodos de alimentación mediante su margen de gastos administrativos. (ver expediente de apelación recurso 8122026000000766 / 5. Documentos adjuntos y pruebas/Estudio Economico Mun Cartago.pdf)

Sobre este particular, este órgano contralor estima que el análisis técnico aportado por la recurrente carece de la idoneidad necesaria para sustentar sus alegatos, toda vez que no constituye una réplica fidedigna de la estructura de costos de mano de obra exigida en el pliego de condiciones. Se observa que la prueba no logra reflejar de manera integral la totalidad de los componentes operativos requeridos, omitiendo, por ejemplo, los costos de supervisión en todas las líneas de servicio; de tal suerte que, si bien el estudio pretende acreditar una supuesta insuficiencia económica por la omisión de los tiempos de alimentación, el mismo resulta ineficaz para representar el alcance global de la mano de obra solicitada en las bases del concurso.

Aunado a lo anterior, se constata que la evidencia aportada es parcial al no analizar de forma individualizada cada una de las líneas, limitándose a examinar únicamente tres de los servicios, a pesar de que el pliego de condiciones demanda la atención de seis líneas bajo condiciones operativas específicas, y no explica cómo es que con el ejercicio realizado es posible entender que se abarca la totalidad de objeto contractual y así determinar la insuficiencia de mano de obra que alega en la oferta del Consorcio adjudicatario.

Adicionalmente, en el estudio se concluye que el Consorcio SEVIN LTDA - SVSL SEVIN LTDA cuenta con recursos suficientes para sufragar los gastos salariales ordinarios del procedimiento. En este sentido, el propio documento afirma que dicho resultado debe interpretarse bajo la premisa de que: *"SEVIN sí contempla un costo suficiente para la mano de obra ordinaria del servicio, es decir, para cubrir los salarios base de los oficiales conforme a los puestos requeridos. Por tanto, desde una revisión inicial y aislada de la mano de obra directa, la oferta podría parecer económicamente viable."* (ver expediente de apelación recurso 8122026000000766 / 5. Documentos adjuntos y pruebas/Estudio Economico Mun Cartago.pdf)

No obstante, el estudio indica posteriormente que: *"Sin embargo, esa suficiencia es únicamente parcial, porque no contempla de manera integral todos los costos laborales necesarios para la prestación continua del servicio. En contratos de seguridad privada, especialmente cuando el cartel exige continuidad del puesto, no basta con presupuestar el oficial titular; también debe considerarse el personal o costo de relevo requerido para cubrir descansos, tiempos de alimentación, feriados, vacaciones y ausencias previsibles. Por ello, el resultado del Cuadro #6 no permite concluir por sí solo que la oferta sea suficiente en términos integrales. Únicamente demuestra que SEVIN cubre el costo salarial básico, pero no necesariamente todos los costos necesarios para ejecutar el servicio conforme al cartel."* (ver expediente de apelación recurso 8122026000000766 / 5. Documentos adjuntos y pruebas/Estudio Economico Mun Cartago.pdf)

Dicho análisis reconoce por un lado la suficiencia de la oferta para cubrir los costos salariales básicos y, por otro, pretende acreditar una insuficiencia económica global basándose exclusivamente en una metodología propia, lo cual evidencia una carencia de fuerza probatoria que impide a este órgano tener por acreditado el supuesto incumplimiento alegado en contra del Consorcio SEVIN LTDA - SVSL SEVIN LTDA, sin que, como se indicó, resulte claro que el estudio técnico aportado como prueba, resulte suficiente para desvirtuar la validez de la adjudicación otorgada a favor.

Es preciso reiterar que la carga de la prueba recae sobre el recurrente, quien está obligado a aportar elementos técnicos, idóneos y pertinentes que demuestren de manera fehaciente, y no meramente teórica, el vicio que imputa a la oferta de su competidor. Al haberse limitado a construir un modelo financiero ajeno a la realidad operativa y a la estructura de costos específica del adjudicatario, el estudio no logra desvirtuar la razonabilidad del precio ni la idoneidad de la oferta adjudicada, la cual fue debidamente analizada por la Administración.

En abono a lo indicado, el Consorcio adjudicatario al contestar las audiencias concedidas (inicial y especiales), señala que el argumento del apelante se basa en un modelo financiero teórico que impone una forma rígida de calcular los costos, específicamente la cobertura de tiempos de alimentación, la cual no es jurídicamente obligatoria.

Sostiene que los costos de ejecución, incluidos los tiempos de alimentación, se encuentran distribuidos y absorbidos por la organización operativa propuesta (esquemas de rotación, eficiencia administrativa), y no necesariamente deben aparecer como un rubro autónomo e idéntico

al modelo del competidor para ser válidos, así como que su precio fue considerado razonable y aceptado por la propia Municipalidad durante la evaluación inicial de ofertas, al encontrarse dentro de los rangos de tolerancia, aspecto este último que tampoco desacredita al recurrente. De lo expuesto, este órgano contralor considera que, la prueba aportada con su recurso presenta una deficiencia fundamental, dicho error se basa en la premisa de que el apelante determina una única forma de cálculo como correcta, sin considerar que cada oferta puede establecer un modelo de trabajo con un esquema distinto, siendo que lo que aporta el apelante no necesariamente refleja la totalidad del requerimiento de mano de obra requerido en el pliego, ni tampoco demuestra que exista una sola forma de organizarse.

En tal sentido, el deber ser de la prueba se puede ver reflejado en lo dispuesto en la resolución R-DCA-00444-2022 del 13 de mayo de 2022, que en lo que interesa a este tema estableció lo siguiente: *"(...) Debe considerarse que la prueba, si bien existe un principio de buena fe en contratación administrativa, éste parte de la presunción de que todo lo actuado se realiza bajo las mejores prácticas y la mayor buena fe; sin embargo ello llega al extremo en el que una o más partes de un procedimiento cuestionan algún aspecto o alcance de una oferta, en cuyo caso el titular de dicha oferta, está en la obligación de defenderla en los términos de aportar la prueba idónea que sustente sus argumentos. (...) Tal y como ha sido reiterado por esta Contraloría General y según se expuso líneas arriba, la prueba que se presente en un recurso de apelación debe ser idónea, para lo cual debe ser útil para acreditar y dar soporte al argumento de quien lo alega. (...) Sobre este tema de eminente carácter procesal señala Falcón que: "... la carga de la prueba es el imperativo, o el peso que tienen las partes de recolectar las fuentes de prueba y actividad adecuadamente para que demuestren los hechos que le corresponda probar a través de los medios probatorios y sirve al juez en los procesos dispositivos como elemento que forma su convicción ante la prueba insuficiente, incierta o faltante" (Falcón, Enrique, Tratado de la Prueba, Buenos Aires, Astrea, 2003, Tomo I, p.247). De esa forma, no basta la construcción de la legitimación para el ejercicio recursivo, sino que —en lo pertinente— todos los alegatos deben contar con la respectiva fundamentación, sea en prueba visible en el expediente administrativo; o bien, aportando criterios técnicos en contra de las valoraciones técnicas de la Administración o simplemente demostrando técnicamente los argumentos de índole técnica que se expongan en el recurso. Desde luego, la prueba aportada debe resultar también idónea para demostrar los alegatos, de tal suerte que no basta con traer pruebas a conocimiento de la Contraloría General con la interposición del recurso, sino que necesariamente la prueba debe contar con los elementos mínimos para desvirtuar un criterio, o bien, para apoyar una determinada afirmación. (...)"* (el texto resaltado proviene del original; la resolución de cita reitera lo establecido en las resoluciones RDCA-00204-2022 del 25 de febrero de 2022 y R-DCA-0185-2020 del 24 de febrero de 2020).

Ahora bien, se tiene que al contestar la audiencia inicial la Administración consideró, basada en el Estudio Financiero-Contable presentado por el recurrente, que la oferta adjudicada omitió contemplar en el rubro de mano de obra lo correspondiente a los tiempos de almuerzo, tal como se exigía en el pliego de condiciones de las especificaciones técnicas, sin realizar un ejercicio técnico propio que sustentase el dicho del Consorcio recurrente, siendo que se limita a señalar que considera que la firma del Contador Público Autorizado otorga fe pública y que el análisis demostró correctamente que los costos de los tiempos de almuerzo no fueron incorporados en los salarios de los oficiales.

Sobre el particular resulta necesario señalar que, la valoración de ofertas es una función exclusiva y propia de la Administración, la cual debe fundamentarse en un análisis objetivo, razonado y verificable, no en estudios privados de terceros.

De forma tal, que si bien la Administración puede allanarse a los incumplimientos señalados por el apelante y apartarse de las recomendaciones técnicas sobre las cuales adoptó el acto de adjudicación, ello no puede implicar en lo absoluto que esa decisión no resulte motivada, sino que debe hacerlo mediante un estudio técnicamente razonado en el que logre determinar que efectivamente la oferta del Consorcio SEVIN LTDA - SVSL SEVIN LTDA, incumple con el rubro de mano de obra por no contemplar los tiempos de alimentación, como lo afirma el Consorcio apelante y no adherirse a las conclusiones del CPA aportado como prueba, con la simple indicación que este cuenta con fe pública y por esa razón tiene por demostrado el incumplimiento señalado.

En ese sentido se tiene que la Administración en el análisis de ofertas determinó el cumplimiento de la oferta del Consorcio SEVIN LTDA - SVSL SEVIN LTDA indicando: *" (...) la Oferta #5 Sevin LTDA – SVLS, la cual se ha determinado como la empresa que ha cumplido con todo lo solicitado en el pliego de especificaciones técnicas, presenta un precio razonable y en la etapa de evaluación ha obtenido el mayor puntaje, por lo que se cumple con todos los parámetros técnicos solicitados en el pliego de condiciones y con las normativas vigentes para la adquisición de estos servicios de seguridad privada. Por ende, se ha demostrado su idoneidad para resultar adjudicataria."* (ver [2. Información de Pliego de condiciones]/ Resultado de la solicitud de verificación/ Número de secuencia 1887103/ Análisis Técnico/ [3. Encargado de la verificación]/Tramitada/ ASC-OF-170-2026 PROV-F-07 Análisis Técnico 2026LY-000001-0022030101 Seguridad Privada) y no puede pretender modificar su criterio inicial —según el cual la propuesta de SEVIN se ajustaba a los rangos de tolerancia y carecía de indicios de precios ruinosos—, sin el respaldo de un nuevo análisis técnico propio, pues carecería de la motivación suficiente.

En ese sentido debió la Administración, fundamentarse en un análisis objetivo, razonado y verificable de la propuesta, y la organización operativa real y los esquemas operativos de SEVIN, y no limitarse a validar el modelo del apelante en lugar de evaluar si, con la organización de SEVIN, el servicio efectivamente puede ejecutarse sin interrupciones, resultando jurídicamente inadmisibles excluir una oferta previamente declarada razonable basándose únicamente en el modelo teórico y unilateral presentado por un competidor.

En consecuencia, ante la falta de un análisis técnico individualizado que permita identificar un error concreto y demostrable en la estructura económica del adjudicatario, este órgano contralor considera improcedente la posición adoptada por la Administración, así como el argumento del Consorcio apelante, debiendo desestimarse el argumento de insuficiencia de mano de obra por omisión de los tiempos de alimentación, al no haber sido sustentado con la prueba idónea requerida por el ordenamiento jurídico.

En ese sentido, como acto administrativo el motivo del acto final del concurso debe reflejar las consideraciones que permiten concluir que una oferta cumple o no, con los requisitos del pliego así como también con los del ordenamiento jurídico (como resultan los artículos 34 LGCP, 44 RLGP y 106 RLGP), así como las valoraciones de un precio inaceptable que no coloque en riesgo de incumplimiento el contrato y por ende el fin público.

Sobre la motivación del acto, la jurisprudencia administrativa ha señalado que: *"El motivo ha sido definido como: "El motivo son los antecedentes, presupuestos o razones jurídicas (derecho) y fácticas (hechos) que hacen posible o necesaria la emisión del acto administrativo, y sobre las cuales la Administración Pública entiende sostener la legitimidad, oportunidad o conveniencia de éste. El motivo, o como también se le denomina causa o presupuesto, está constituido por los antecedentes jurídicos y fácticos que permiten ejercer la competencia casuísticamente, su ausencia determina la imposibilidad de ejercerla, exclusivamente, para el caso concreto." (JINESTA LOBO, Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Biblioteca Jurídica Dike, 1ª edición, p. 370). Queda claro entonces que el motivo son las razones que la Administración ha tomado en cuenta y en las que se ha fundamentado para dictar un acto, razones que deben ser de índole fáctico y jurídico para que el acto sea conforme a derecho, evitando así el que la Administración dicte actos arbitrarios y contrarios al ordenamiento jurídico. En este sentido, el artículo 133 de la Ley General de la Administración Pública establece que cuando la Administración dicte un acto, el motivo en el que se fundamente deberá ser legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto; es decir, que el motivo de derecho esté de conformidad con el ordenamiento jurídico al aplicar la norma correcta para el caso concreto, y que el motivo de hecho, sea los hechos sobre los que se va a aplicar la norma, existan en la realidad. (...) De lo anterior se entiende que cuando un acto administrativo carece de motivo – ya sea porque el hecho tomado en cuenta por la Administración para dictar el acto no existe en la realidad, o porque el derecho aplicado no es el correcto – su consecuencia es la nulidad absoluta, la cual tiene como efectos el que el acto no se presume como legítimo (art. 169 LGAP), que no produzca efectos jurídicos y se prohíba su ejecución (art. 169 LGAP) y que el acto no pueda ser convalidado o saneado (art. 172 LGAP). (Procuraduría General de la República, Dictamen C-011-2005 del 14 de enero de 2005).*

En este sentido establecen los numerales 88 y 95 de la LGCP y 246 y 254 de su Reglamento, que todo recurso debe presentarse de forma fundamentada; esto implica que se haga acompañar de la prueba idónea, útil, y pertinente, así como de los estudios técnicos que desvirtúen los criterios de la Administración o que les permitan acreditar sus afirmaciones, además como parte del deber de fundamentación, los recurrentes deben indicar las normas quebrantadas e invocar los principios y normas infringidas. Así las cosas, los recursos que no cumplan con estos

aspectos mínimos de fundamentación, sufrirán como consecuencia el rechazo de sus argumentos, de conformidad con lo establecido en los artículos 87 de la LGCP y 245 inciso c) de su Reglamento, por lo que se **declara sin lugar** el recurso de apelación sobre este aspecto.

ii.- Sobre la existencia de un grupo de interés económico y uso indebido de la condición PYME.

Criterio de la División

El Consorcio apelante afirma que el Consorcio adjudicatario está integrado por dos empresas que, en realidad, pertenecen al mismo grupo empresarial (Grupo SEVIN), afirma que en el acuerdo consorcial, se establece que la empresa principal (SEVIN LTDA.) asume toda la ejecución, recursos, experiencia y obligaciones, mientras que la segunda empresa (SVSL SEVIN LTDA.) solo aporta su certificación PYME. Es decir, se utiliza a esta segunda empresa como una “fachada” para ganar puntos o beneficios adicionales que otorga la ley a las pequeñas y medianas empresas, sin que esta aporte nada operativo al consorcio.

En relación con el Grupo de Interés Económico señala que ambas sociedades tienen exactamente al mismo gerente, representante legal y dueño absoluto del 100% de las acciones, el señor Jorge Antonio Hernández Soto, por lo que existe -unidad de decisión, al ser controladas por la misma persona, las decisiones estratégicas, operativas y financieras están centralizadas; -identidad comercial y domicilio, ambas operan bajo nombres casi idénticos (“SEVIN” y “SVSL SEVIN”) y comparten exactamente la misma dirección física, así como el mismo objeto social, las dos empresas se dedican exactamente a las mismas labores comerciales (seguridad privada, vigilancia, limpieza, etc.).

Afirma que esta práctica es completamente ilegal y sancionable basándose en la Ley General de Contratación Pública de conformidad con lo dispuesto en los artículos: 78 de la que prohíbe expresamente que los oferentes que conforman grupos económicos utilicen la figura de PYME para obtener beneficios; 119, inciso h que establece como causal de sanción a particulares el “utilizar de forma ilegítima una pyme que pertenezca a un mismo grupo de interés económico para obtener los beneficios dispuestos en esta ley”; 24, inciso v que exige un actuar ético y transparente, obligando a observar la prohibición de usar ilegítimamente una PYME del mismo grupo económico para favorecerse; 293, inciso j que determina que es una causal de incumplimiento grave (que amerita la resolución del contrato) si en la fase de ejecución se detecta que un grupo económico utilizó la figura de PYME para obtener ventajas legales y el artículo 132 del RLGP que define legalmente lo que constituye un grupo de interés económico (conjunto de personas con relaciones financieras, administrativas o patrimoniales significativas), justificando así la relación directa entre las empresas SEVIN.

Solicita la anulación de la adjudicación, ya que el consorcio ganador simuló la participación de una PYME independiente para aprovecharse de ventajas legales, cuando en la práctica ambas empresas operan como una sola entidad bajo un mismo dueño

El Consorcio adjudicatario destaca que el recurrente no aporta ninguna certificación del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), entidad competente según el artículo 78 del RLGP para determinar la pertenencia a grupos de interés económico, así como que el recurrente ignora los parámetros técnicos de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) requeridos por el artículo 132 del RLGP para definir tales grupos, basándose sólo en apreciaciones subjetivas.

Afirma que la empresa PYME no solamente aporta al consorcio tal aspecto, ya que la cláusula cuarta del acuerdo consorcial, donde se establece la responsabilidad solidaria de ambas empresas para la ejecución del contrato, expedición de garantías, soporte administrativo y contribución financiera proporcional.

La Administración omitió pronunciarse sobre este punto.

Sobre el tema corresponde citar la normativa relacionada aplicable al caso. Así, el artículo 23 LGCP contempla una herramienta esencial para promover la participación equitativa de las PYMES en la contratación pública, impulsar el desarrollo regional, prevenir el fraude y facilitar el acceso a instrumentos financieros, con el propósito de fortalecer el núcleo empresarial del país y optimizar la inversión pública.

De esa forma, el artículo establece un marco jurídico sólido para potenciar la inclusión de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) en los procesos de contratación pública.

Su objetivo es reconocer a las PYMES como pilares del desarrollo económico y regional, promoviendo su participación equitativa y asegurando que los beneficios asociados lleguen a las empresas que verdaderamente los necesitan, aspecto que va de la mano de la regulación establecida en el artículo 72 y siguientes del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública que regulan una serie de aspectos relacionados con la articulación de estrategias, lineamientos y propuestas por las instancias rectoras en el Ministerio de Economía Industria y Comercio y la Autoridad Rectora.

Ahora bien con el propósito de asegurar la equidad y la transparencia en los procesos de contratación pública, y de evitar el uso indebido de los beneficios designados a las PYMES, se prohíbe explícitamente que los oferentes que integren grupos económicos utilicen la clasificación de PYME para obtener ventajas indebidas, aspecto que se encuentra regulado en el artículo 78 del RLGP.

Esta disposición busca prevenir prácticas colusorias y la distorsión de la competencia, garantizando que los incentivos y las facilidades otorgadas a las PYMES beneficien genuinamente a las empresas que cumplen con los requisitos establecidos en este capítulo y en leyes especiales.

Para facilitar la pronta detección de estas situaciones, se establece que la información relativa a los grupos económicos debe estar disponible y accesible para las Administraciones contratantes a través del sistema digital unificado. Esta plataforma permitirá una verificación oportuna de la estructura empresarial de los oferentes, posibilitando a las autoridades identificar potenciales prácticas colusorias y aplicar las medidas de exclusión o incumplimiento previstas para estos casos.

En situaciones donde el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), ya sea por iniciativa propia o a raíz de una denuncia formal, identifique que una empresa registrada como PYME pertenece a un grupo económico, procederá a informar de inmediato a la institución contratante. Ante esta comunicación, la Administración contratante deberá actuar con celeridad para excluir la oferta en la fase de evaluación, o resolver el contrato si esta situación se detecta en la fase de ejecución contractual. Esta medida refuerza el compromiso con la integridad y la probidad en la contratación pública.

En ese marco, tanto el artículo 23 párrafo tercero de la LGCP como el artículo 78 RLGP contemplan la imposibilidad de que bajo la figura de grupos de interés económico se utilice a una Pyme por parte de las grandes empresas para obtener los beneficios legales dispuestos para ellas, de ahí que incluso se regula el fraude a esa disposición con la inelegibilidad de la oferta o incumplimiento y resolución del contrato en la fase de ejecución.

Es justamente el incumplimiento de esa regulación la que se reclama por parte del Consorcio recurrente, respecto de lo cual debe considerarse que para este órgano contralor la norma no impide que una Pyme debidamente conformada y ejerciendo una actividad pueda participar en consorcio con una empresa grande, o bien, como subcontratista; sino precisamente lo que busca castigar es el fraude de grandes empresas para aprovecharse de esos beneficios, lo cual necesariamente debe demostrarse en cada caso ante la instancia competente.

En ese sentido, como se indicó el artículo 23 LGCP dispuso que el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), a partir de sus registros, deberá disponer los mecanismos de verificación y fiscalización que aseguren que, bajo la figura de grupos económicos, las grandes empresas no utilicen la figura de las pymes para obtener los beneficios legales dispuestos para ellas; con lo cual definió una obligación en el rector de la materia y la consecuente competencia para fiscalizar y verificar el cumplimiento de esa restricción para las grandes empresas.

En el caso bajo análisis, por lo que se ha expuesto, estima este órgano contralor que no ostenta la competencia para definir si la certificación de pyme aportada se ha hecho en fraude a las norma analizadas, ni tampoco si efectivamente se trata de grandes empresas que se están aprovechando de los beneficios pyme; sino que ello corresponde al MEIC. Lo anterior, considerando el procedimiento regulado en el artículo 78 del RLGCP.

Así las cosas, a efectos de determinar que un oferente se encuentra en la situación prevista en en los numerales 23 de la LGCP y 78 del RLGCP y que por ende, procede su exclusión a partir de dichas normas, se requiere la respectiva información emitida por el MEIC.

Sin embargo, en el caso de mérito dicha información no ha sido aportada por la apelante al formular su alegato y no se observa que se haya cumplido con lo que dispone el último párrafo del artículo 78 del RLGCP, aportando la información emitida por el referido ministerio, en la que se identifique que se ha registrado una empresa PYME, que pertenece a un grupo económico, así como tampoco realiza el ejercicio en el que logre acreditar el fraude de ley que afirma existe por parte del Consorcio adjudicatario, ni aporta comprobante de que exista alguna denuncia o investigación o un pronunciamiento del Ministerio competente que acredite que la Pyme relacionada en este concurso haya actuado en fraude de ley. (Sobre el tema ver las resoluciones R-DCP-SICOP-00157-2024 del 31/01/2024 y R-DCP-SICOP-01380-2024 del 06/09/2024)

Al tenor de lo anterior, es indispensable que al momento de interponerse una acción recursiva en contra del acto final que se ha dictado en un procedimiento de licitación, como ha sucedido en el caso de marras, los apelantes deben fundamentar en la forma debida sus argumentos y alegatos. Lo anterior por cuanto la carga de la prueba les compete.

La falta de fundamentación se presenta entonces entre otros supuestos, cuando un apelante presenta argumentaciones sin el debido sustento probatorio o con una prueba débil para amparar su defensa. Ha de recordarse el deber de quien apela de acreditar su mejor derecho a una readjudicación en la partida y/o línea impugnada, demostrando que su plica cumple con los requerimientos del pliego de condiciones de frente a la de los demás competidores, y además en caso de la existencia de parámetros de calificación que rigen el concurso, demostrar que su oferta será la mejor posicionada.

Así las cosas, es posible concluir que se echa de menos la debida fundamentación de parte de la apelante al momento de imputar el incumplimiento referido en contra de la adjudicataria, siendo que no expone soporte alguno que dé asidero a su argumento, razón por la que se **declara sin lugar** el recurso interpuesto.

5. Aprobaciones

Encargado	FERNANDO MADRIGAL MORERA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	30/07/2026 14:57	Vigencia certificado	17/05/2024 15:22 - 16/05/2028 15:22
DN Certificado	CN=FERNANDO MADRIGAL MORERA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=FERNANDO, SURNAME=MADRIGAL MORERA, SERIALNUMBER=CPF-02-0652-0911		
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	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	30/07/2026 15:01	Vigencia certificado	16/11/2023 15:59 - 15/11/2027 15:59
DN Certificado	CN=ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ALFREDO, SURNAME=AGUILAR ARGUEDAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1249-0197		
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	ADRIANA PACHECO VARGAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	30/07/2026 15:26	Vigencia certificado	01/07/2026 08:56 - 30/06/2030 08:56
DN Certificado	CN=ADRIANA PACHECO VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ADRIANA, SURNAME=PACHECO VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-01-0960-0433		
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	05/08/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01344-2026	Fecha notificación	31/07/2026 07:48