


**Emitir resolución de recursos**
**1. Generar resolución de recursos**

<b>Encargado</b>	ZUSETTE ABARCA MUSSIO		
<b>Fecha/hora gestión</b>	26/05/2025 07:11	<b>Fecha/hora resolución</b>	26/05/2025 07:32
<b>* Procesos asociados</b>	Recursos	<b>Número documento</b>	8072025000000934
<b>* Tipo de resolución</b>	Fondo		
<b>Número de procedimiento</b>	2025LY-000014-0020600001	<b>Nombre Institución</b>	BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL
<b>Descripción del procedimiento</b>	MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA CIVIL Y ELECTROMECAÁNICA (PRECALIFICACIÓN / ENTREGA SE GÚN DEMANDA)		

**2. Listado de recursos**

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000000729	05/05/2025 22:55	FABIAN ESTEBAN ARAYA SOLORZANO	CONSTRULINEA CONSTRUCCION SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

**3. \*Resultando**

I. Que mediante el auto No. 8052025000000889 de las diecisiete horas con cinco minutos del seis de mayo de dos mil veinticinco esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante; la cual fue atendida el dieciséis de mayo de dos mil veinticinco.

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 8002025000000729 - CONSTRULINEA CONSTRUCCION SOCIEDAD ANONIMA**

**I. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO. Criterio de División:** El pliego de condiciones establece en la cláusula 2.5.1.1., como un requisito de admisibilidad de los oferentes, lo siguiente:

*"2.5.1.1 El oferente debe estar incorporado al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, como constructor o empresa constructora como mínimo desde el 01 de enero del 2014, para lo cual deberá presentar junto con la oferta, una certificación emitida por ese Colegio donde indique esta condición y además que se encuentra al día con sus obligaciones con esa institución. Si la certificación mencionada indica tiempos de inhabilitación en el ejercicio de empresa consultora y constructora no será contemplado como experiencia."*

La anterior cláusula es impugnada por la recurrente quien solicita que sea modificada para que la fecha de incorporación del oferente al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA en adelante) sea de 10 años como mínimo, contados a partir de la fecha de apertura de las ofertas. Para justificar su requerimiento, la objetante señala que modificar el pliego reduciendo la experiencia requerida de 136 meses a 120 meses, permite ampliar la participación sin implicar un riesgo para el Banco.

Además de lo anterior, señala que en el expediente no consta el estudio de mercado donde se analiza la antigüedad de los potenciales oferentes en relación con el objeto; y además argumenta que contar con 10 años de experiencia demuestra capacidad para gestionar costos y flujos de financiamiento, un historial crediticio, resiliencia a las crisis económicas y la realización de diversas obras. Por otra parte, argumenta que el Banco Mundial hace referencia a un documento estándar de precalificación que fija de 5 a 10 años de experiencia en proyectos de alta complejidad, para lo cual aporta un documento de respaldo; asimismo argumenta que la OCDE advierte que se deben evitar exclusiones arbitrarias, recomendando que la experiencia sea de un 20% o 30% de la vida útil de las empresas en el sector.

En relación con estas manifestaciones la Administración señaló rechazar lo requerido, en dos sentidos: 1) Indica que requiere una experiencia superior a 10 años; 2) Argumenta que sí existe un estudio que respalde su requerimiento.

Sobre el primer tema, señala que si bien el Banco Mundial habla de un rango de experiencia de 5 a 10 años, corresponde a una referencia mínima que no debe interpretarse como un límite máximo ni como restricción normativa; por otra parte en relación con la OCDE indica que se reconoce la necesidad de que los requisitos guarden relación con la complejidad y el riesgo inherente al contrato.

Explica además que de frente el principio de razonabilidad y mejores prácticas internacionales, se ha establecido como un requisito habilitante que la experiencia debe ser superior a 10 años porque este periodo le permite acreditar la continuidad operativa, un historial verificable de cumplimiento dentro del contexto normativo costarricense, la capacidad para gestionar riesgos técnicos legales y presupuestarios, y solidez estructural y madurez en procesos de planificación.

Por otra parte, explica como fundamento para lo solicitado, hace referencia a las condiciones de las PYMEs en el país, indicando que de acuerdo con el "Global Entrepreneurship Monitor (GEM) Reporte Nacional de Costa Rica 2012: La Situación del Emprendimiento en Costa Rica" el 80% de las pymes desaparecen en los primeros tres años de existencia, por lo que se valora la experiencia de una empresa que supere el periodo inicial de formalización para acumular experiencia. Asimismo habla de lo señalado por la Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo, en la que se menciona que las PYMEs usualmente requieren financiamiento y tienen una alta tasa de mortalidad, haciendo referencia al requerimiento de garantías de cumplimiento y la forma de pago; y finalmente habla de una situación nacional y post pandemia que ha impedido el desarrollo de experiencia de las PYMEs.

Asimismo, explica que según su criterio a una empresa le tomará 5 años adaptarse al mercado y tener estabilidad financiera y personal, además otros 5 años para generar experiencia participar en licitaciones, y a partir de 10 años en adelante es que puede aspirar al tipo de proyectos que se pretenden contratar.

Finalmente, la Administración argumenta que según el CFIA sí existen muchas empresas con más de 10 años de experiencia, por lo que no se limita injustificadamente la participación; hace referencia al Estudio de Mercado realizado y al análisis que realizó con Power Bi, con lo cual concluye que existen 873 empresas que tienen los años de experiencia solicitados, de ahí que no se limite la participación. Con lo cual, concluyó que la recurrente carece de fundamentación y que el requisito está justificado.

Teniendo en cuenta los argumentos de las partes, estima este órgano contralor que lo procedente es declarar **parcialmente con lugar** este punto del recurso, según se procede a detallar.

a) Sobre la falta de fundamentación de la recurrente: De conformidad con lo establecido en la Ley General de Contratación Pública (en adelante LGCP) y su Reglamento (RLGCP) en los artículos 88, 246 y 254 respectivamente, todo recurso debe presentarse de forma fundamentada; esto implica que se haga acompañar de la prueba idónea, así como de los estudios técnicos que desvirtúen los criterios de la Administración o que les permitan acreditar sus afirmaciones.

De esta forma, la fundamentación se constituye en un deber que ostenta todo recurrente al momento de interponer su recurso, de manera que 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) RLGCP.

Ello es así debido a que el pliego ostenta una presunción de validez, por lo que para desvirtuarla, el objetante debe hacerse acompañar de la prueba que sustente lo indicado, dado que no son admisibles las meras consideraciones que pueda tener el objetante; de manera entonces que tratándose de los recursos de objeción, la carga de la prueba le corresponde al recurrente que impugne el pliego de condiciones.

Lo anterior es importante de precisar debido a que en el caso bajo análisis se estima que la recurrente faltó al deber de fundamentación que le concierne, en tanto no aporta sustento alguno que permita acreditar lo manifestado en su recurso y en consecuencia no desvirtúa la presunción de validez del pliego, según se procede a explicar.

En primer lugar, nótese que la recurrente menciona que el requisito de inscripción desde el primero de enero del 2014 es excesivo, sin embargo no aporta ningún análisis técnico o jurídico a partir del cual demuestre que lo solicitado por la Administración efectivamente sea excesivo; con lo cual, únicamente se cuenta con el criterio subjetivo de la objetante. En este mismo sentido, la objetante hace referencia a que 10 años de inscripción en el CFIA resultan suficientes para demostrar la capacidad de gestionar cobros y flujos de financiamiento, historial crediticio, resiliencia a crisis económicas y obras realizadas; sin embargo, no aporta ningún sustento probatorio que respalde estas afirmaciones.

Además de lo anterior, la objetante argumenta que no consta un estudio de mercado en el que se haya analizado la antigüedad de potenciales oferentes, la relación con el objeto contractual y el motivo a partir del cual requiere la antigüedad definida; sin embargo, se visualiza que en el expediente de la licitación se encuentra el oficio identificado como "FORMULARIO ÚNICO DE REQUISITOS PREVIOS (FURP)", en el cual la Administración incorpora un análisis del mercado, y que es omitido por la recurrente. De esta forma, siendo que la objetante no se refiere en su escrito al contenido de ese documento ni aporta análisis alguno que desvirtúe su contenido, conlleva a que este órgano contralor desconozca cuáles son los motivos a partir de los cuales la recurrente estima que las conclusiones de la Administración ahí expuestas, resultan improcedentes o insuficientes.

Por otra parte y en relación a lo señalado respecto de lo indicado por el Banco Mundial y la prueba suministrada por la recurrente, debe indicarse que ésta no resulta el recibo para este órgano contralor en tanto la prueba suministrada para respaldar sus manifestaciones, se encuentra aportada en idioma inglés sin traducción alguna y además de ello se desconoce su autenticidad; por lo cual no puede ser aceptado como prueba para debatir lo determinado por la Administración en el pliego.

Mientras que, las argumentaciones de la objetante relacionadas con la OCDE tampoco resultan de recibo en tanto lo señalado no se encuentra acreditado y en consecuencia se carece del sustento que lo respalda; de ahí que no sea viable como un argumento válido para desvirtuar la presunción de validez del pliego de condiciones

En consecuencia, se carece de argumento válido por parte de la recurrente para acreditar que efectivamente lo establecido por la Administración corresponde una limitación injustificada la participación, de ahí que se concluya que su propuesta carece de fundamentación según lo establecido en los numerales 88 de la LGCP y 246 y 254 de su Reglamento.

**b) Sobre las manifestaciones de la Administración:** No obstante lo resuelto anteriormente, estima este órgano contralor que resulta necesario que la Administración motive la limitación a la participación establecida en la cláusula 2.5.1.1. del pliego de condiciones; lo anterior por cuánto para este órgano contralor resulta claro que la cláusula impugnada por la recurrente sí constituye una limitación a la participación, por lo que resulta necesario que esté justificada por la Licitante, lo anterior en tanto como ampliamente este órgano contralor ha desarrollado, las limitaciones a las participaciones son posibles en el tanto se encuentren motivadas.

Lo anterior es así por cuanto al atender la audiencia especial la Administración manifestó que la cláusula es viable y necesaria de frente al objeto de la licitación, no obstante se estima que ni el requerimiento de incorporación al CFIA a partir de una fecha cierta y determinada se encuentra motivado, ni el Estudio de Mercado realizado resulta suficiente como sustento de lo requerido, según se explica.

Como puede observarse, la Administración establece una serie de justificaciones para requerir más de 10 años de experiencia a partir de la incorporación al CFIA, no obstante ninguna de estas justificaciones brindadas se encuentran motivadas o respaldadas en el Estudio de Mercado, o bien en estudios técnicos o administrativos, ni se encuentra documentación en el expediente que lo sustente.

Por ejemplo, la Licitante indica que en atención al principio de razonabilidad y mejores prácticas internacionales se ha establecido que el requisito habilitante sea superior a 10 años, sin embargo no explica cuáles son estas mejores prácticas internacionales a las que hace referencia, por qué son aplicables al caso concreto y cómo respaldan lo solicitado.

Además de lo anterior, la Administración argumenta que 10 años permite entre otras cosas acreditar la continuidad operativa, verificar el historial de cumplimiento, demostrar la capacidad para gestionar riesgos y demuestra solidez estructural y madurez en procesos de planificación; sin embargo ninguno de estos aspectos señalados por la Administración encuentran respaldo en el expediente de la licitación, de ahí que lo señalado carezca de fundamentación.

Por otra parte, la Licitante brinda como sustento una serie de argumentos sobre empresas en condición PYME, sin embargo no demuestra por qué basa el razonamiento de los 10 años únicamente en empresas con esta condición, que conforme se indicará más adelante siquiera se respalda en el Estudio de Mercado. Por ejemplo, refiriéndose al : "Global Entrepreneurship Monitor (GEM) Reporte Nacional de Costa Rica 2012: La Situación del Emprendimiento en Costa Rica, la Administración hace referencia a un porcentaje de empresas PYME que sobreviven pasados tres años, pero no explica ni qué relevancia tiene este documento, y tampoco explica por qué este resulta relevante frente a la inscripción en el CFIA, máxime considerando que no se tiene claro cuáles potenciales oferentes ostentan la condición PYME y tampoco se tiene acreditado que esta condición PYME está intrínsecamente relacionada con la incorporación al CFIA.

Además de lo anterior, la Licitante hace referencia a las empresas de condición PYME requieren un financiamiento, sin embargo no explica por qué resulta técnica, financiera y legalmente improcedente que los potenciales oferentes accedan a condiciones crediticias para poder ofertar, según el objeto contractual solicitado; es decir, por qué no resulta viable que participe una empresa en condición PYME.

Adicionalmente, la Licitante hace referencia a su experiencia frente a la situación nacional actual y condición post pandemia; sin embargo no aporta ningún sustento que respalde no solo la recesión a la que hace referencia sino además cómo esa rescisión de proyectos recientes queda satisfecha frente a los años que una empresa pueda tener de inscripción en el CFIA.

Por otra parte, la Administración manifiesta que según su criterio a una empresa le tomarán 5 años adaptarse al mercado y tener estabilidad financiera y personal, superando los obstáculos iniciales, que además de ello le tomará otros 5 años generar experiencia y participar en licitaciones, y que a partir de los 10 años le permite aspirar a los proyectos que conforman el objeto contractual; sin embargo ninguna de estas afirmaciones encuentran un respaldo en el expediente, ya sea mediante un estudio técnico o un análisis detallado de la licitante, siendo improcedente las meras apreciaciones de la Licitante como un mecanismo para limitar la participación.

En este sentido, nótese que la justificación de la Administración se sustenta en señalar por qué requiere más de 10 años de incorporación al CFIA, pero no acredita de forma alguna por qué es que necesariamente esa inscripción debe haberse dado desde el 01 de enero del 2014; es decir no solamente se carece de justificación válida de por qué deben ser más de 10 años sino que no existe ningún sustento técnico ni legal que respalde la fecha exacta solicitada por la Licitante.

Ahora bien, en relación a lo señalado por la Administración en cuanto al Estudio de Mercado, estima este órgano contralor que no resulta procedente ni acredita que lo solicitado pueda ser satisfecho en el mercado, según se explica.

En primer lugar nótese que lo que incorpora la Administración al documento identificado como "FORMULARIO ÚNICO DE REQUISITOS PREVIOS (FURP)" corresponde al señalamiento de cuatro licitaciones anteriores del Banco, de las cuales al menos una de ellas ya posee 10 años de antigüedad, y sobre los que solamente se señala cuáles fueron los oferentes, pero no acredita de forma alguna que esos oferentes cumplan con el plazo de incorporación al CFIA, que puedan participar en la licitación y que actualmente se encuentren vigentes en el mercado (por ejemplo que no se encuentren inhabilitadas por el CFIA o ya no formen parte del mercado).

De manera que a partir de la información contenida en el documento de referencia, no se acredita o explica cómo fue que se llegó a la determinación de los años de incorporación en el CFIA solicitados y que estos pueden ser satisfechos por un número determinado de proveedores. En este sentido, el Banco no explica ni acredita de forma alguna a partir de ese Estudio de Mercado, cómo es que llegó a la conclusión de los años de incorporación al CFIA como un requisito limitante de la participación; lo cual pudo hacer por ejemplo acreditando en cada expediente analizado cuál fue el requisito solicitado en las licitaciones de referencia y cuántas empresas lo cumplieron.

En línea con lo anterior, no se pierde de vista que la Administración indicó que el estudio está contemplando empresas que participaron en procedimientos de licitación de hace 5 o 10 años, sin que se conozcan las condiciones particulares de los procedimientos valorados y cómo se mantienen 5 años posteriores; para lo cual pudo explicar por ejemplo cada aspecto analizado de esas contrataciones y acreditar que los oferentes de cada una de ellas se mantienen activos en el mercado.

En este sentido, tal y como ya ha desarrollado este órgano contralor, el Estudio de Mercado ha sido conceptualizado como un proceso sistemático y exhaustivo cuyo objetivo primordial es obtener información actualizada y confiable acerca de las condiciones del mercado en relación a los bienes obras o servicios que se pretenden adquirir mediante un procedimiento de contratación; de esta forma se ha concluido que este Estudio no viene a ser una simple indagación de precios, sino que pretende evaluar las condiciones de precio, disponibilidad y calidad de lo que se pretende adquirir a efectos de colaborar en la toma de decisiones por parte de la Administración, es decir, que no solamente colabora a la Administración en la estimación de la contratación, sino que le ayuda a determinar la realidad del mercado para lograr satisfacer su necesidad. En este sentido, la resolución No. R-DCA-SICOP-01010-2023 de las 14 horas con 37 minutos del 31 de agosto del 2023 se indicó lo siguiente:

*"(...) Este estudio no se restringe solicitar cotizaciones sino que la norma legal dispone que el mismo se debe sustentar en fuentes confiables para obtener precios de referencia que permitan determinar los precios adecuados para adquirir bienes, obras y servicios. Más allá de la determinación de precios, el estudio de mercado tiene el propósito de evaluar la disponibilidad de los bienes, obras o servicios en términos de cantidades, calidades, opciones y oportunidades requeridas, así como verificar la disponibilidad de proveedores y su ubicación, ya sea en el mercado local o internacional, lo cual influye incluso en aspectos como plazos de entrega y vigencia del contrato. Además, guía la toma de decisiones informadas sobre procedimientos de contratación y proporciona información pertinente para definir la disponibilidad presupuestaria..."*

En este mismo sentido puede verse la resolución No. R-DCP-SICOP-00401-2024 de las 17 horas con 17 minutos del 19 de marzo de 2024.

Por otra parte, la Administración hace referencia a un total de 873 empresas que están inscritas antes del periodo solicitado y además aporta una serie de información obtenida del CFIA y analizada por la aplicación Power-Bi, que no está incorporada al expediente de la licitación y que en consecuencia no pudo ser del conocimiento de la recurrente para la interposición de su escrito de oposición.

Así las cosas, concluye este órgano contralor que la cláusula impugnada limita de forma injustificada la participación en tanto se carece de la motivación suficiente por parte de la Licitante en la cual acredite la necesidad de requerir que los oferentes estén incorporados desde el 01 de enero de 2014 al CFIA; asimismo, se estima insuficientes las razones brindadas al atender la audiencia especial y lo establecido en el Estudio de Mercado, por las razones antes expuestas. De esta forma, aún y cuando la Administración ha brindado una serie de razones que considera motivan la limitación a la participación, para este órgano contralor ninguna de estas razones se encuentra respaldadas con la respectiva documentación.

Por lo tanto, deberá la Administración justificar amplia y detalladamente, aportando los estudios técnicos y jurídicos que la respaldan, sobre por qué resulta indispensable para la ejecución del objeto contractual que los potenciales oferentes se encuentren incorporados al CFIA desde el 01 de enero de 2014; lo anterior a efectos de acreditar la necesidad de limitar la participación en la forma en que lo realiza la Licitante.

**II. CONSIDERACIÓN DE OFICIO.** 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.

## 5. Aprobaciones

<b>Encargado</b>	ZUSETTE ABARCA MUSSIO	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	26/05/2025 07:13	<b>Vigencia certificado</b>	14/05/2025 10:21 - 13/05/2029 10:21
<b>DN Certificado</b>	CN=ZUSETTE ABARCA MUSSIO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ZUSETTE, SURNAME=ABARCA MUSSIO, SERIALNUMBER=CPF-01-1348-0327		
<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>	26/05/2025 07:32	<b>Vigencia certificado</b>	08/03/2022 10:05 - 07/03/2026 10:05
<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>	29/05/2025 23:59		
<b>Número resolución</b>	R-DCP-SICOP-00884-2025	<b>Fecha notificación</b>	26/05/2025 07:53