

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	LUCIA GOLCHER BEIRUTE		
Fecha/hora gestión	17/06/2025 12:02	Fecha/hora resolución	17/06/2025 17:07
* Procesos asociados	Recursos <input type="text"/>	Número documento	8072025000001131
* Tipo de resolución	Resolución de Fondo <input type="text"/>		
Número de procedimiento	2024LY-000017-0015700001	Nombre Institución	BANCO DE COSTA RICA
Descripción del procedimiento	Contratación y distribución integral del servicio de suministros, equipos de oficina, artículos de limpieza, útiles, materiales, impresión de formularios y títulos valores para el BCR		


2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
--------	--------------------	------------	--------------------	-----------	-----------------

8122025000000295	24/03/2025 18:06	MILTON BRENES JIMENEZ	FORMULARIOS ESTANDARD COSTA RICA SA	Parcialmente con lugar ▼	No aplica ▼
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 1					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 10					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 100					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 101					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 102					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 103					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 104					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 105					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 106					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 107					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 108					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 109					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 11					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 110					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 111					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 112					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 113					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 114					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 115					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 116					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 117					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 118					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 119					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 12					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 120					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 121					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 122					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 123					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 124					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 125					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 126					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 127					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 128					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 129					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 13					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 130					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 131					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 132					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 133					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 134					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 135					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 136					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 137					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 138					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 139					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 14					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 140					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 141					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 142					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 143					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 144					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 145					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 146					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 147					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 148					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 15					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 16					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 17					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 18					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 19					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 2					

- Línea 20
- Línea 21
- Línea 22
- Línea 23
- Línea 24
- Línea 25
- Línea 26
- Línea 27
- Línea 28
- Línea 29
- Línea 3
- Línea 30
- Línea 31
- Línea 32
- Línea 33
- Línea 34
- Línea 35
- Línea 36
- Línea 37
- Línea 38
- Línea 39
- Línea 4
- Línea 40
- Línea 41
- Línea 42
- Línea 43
- Línea 44
- Línea 45
- Línea 46
- Línea 47
- Línea 48
- Línea 49
- Línea 5
- Línea 50
- Línea 51
- Línea 52
- Línea 53
- Línea 54
- Línea 55
- Línea 56
- Línea 57
- Línea 58
- Línea 59
- Línea 6
- Línea 60
- Línea 61
- Línea 62
- Línea 63
- Línea 64
- Línea 65
- Línea 66
- Línea 67
- Línea 68
- Línea 69
- Línea 7
- Línea 70
- Línea 71
- Línea 72
- Línea 73
- Línea 74
- Línea 75
- Línea 76

<input checked="" type="checkbox"/> Línea 77					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 78					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 79					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 8					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 80					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 81					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 82					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 83					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 84					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 85					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 86					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 87					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 88					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 89					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 9					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 90					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 91					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 92					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 93					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 94					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 95					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 96					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 97					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 98					
<input checked="" type="checkbox"/> Línea 99					

Resultado del acto final	No aplica 
---------------------------------	---

3. *Resultando

- I. Que mediante auto 805202500000684 del 2 de abril de 2025, esta División otorgó audiencia inicial a las partes. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.
- II. Que mediante auto 805202500000802 del 24 de abril de 2025, esta División otorgó audiencia especial. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de apelación.
- III. Que mediante auto 8052025000001133 del 3 de junio de 2025, se prorroga el plazo para resolver, conforme con lo dispuesto en el numeral 97 inciso d) de la Ley General de Contratación Pública (LGCP).
- IV. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 97 de la Ley General de Contratación Pública, siendo facultativa la audiencia final, se consideró que no era necesario otorgar audiencia final a las partes, en vista de que durante el trámite del recurso se tenían todos los elementos necesarios para su resolución.
- V. 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 812202500000295 - FORMULARIOS ESTANDARD COSTA RICA SA

HECHOS PROBADOS: Los hechos que se han tenido por demostrados para efecto de la resolución, se han incorporado a la parte considerativa de la resolución con su respectiva referencia de prueba.

SOBRE EL FONDO. En este caso, se tiene que el Banco de Costa Rica promovió la Licitación Mayor No. 2024LY-000017-0015700001 para la contratación y distribución integral del servicio de suministros, equipos de oficina, artículos de limpieza, útiles, materiales, impresión de formularios y títulos valores para el Banco, en el que participaron entre otros el consorcio Estandard-Jiménez y Tanzi, y RR Donnelley de Costa Rica S. A., cuya adjudicación recayó en esta última empresa.

INCUMPLIMIENTOS A LA EMPRESA ADJUDICATARIA.

Certificación fabricante. Línea 3.

Criterio de la División: el pliego de condiciones estableció en la línea 3, papel higiénico, jumbo rollos de 500 mts. Papel 100% dispensable al contacto con el agua para evitar obstrucciones en las cañerías, para lo cual debía presentar certificación del fabricante en que se indicara la dispersabilidad en segundos. Al respecto se tiene que la firma adjudicataria aportó de oficio la certificación y ficha técnica del papel higiénico marca Eco Soft. Dicha certificación fue emitida por Papeles Comerciales S. A. Se indica que el fabricante es Papeles Comerciales S. A. Guatemala e indica que es un papel 100% dispersable al contacto con el agua, para evitar obstrucciones en las cañerías, y que la dispersabilidad es en 4 segundos (Resultado de la solicitud de información/Listado de solicitudes de información. Noro. 806894/Detalles de la solicitud de información. Resuelto/ Respuesta a la solicitud de información. Número 31). No obstante, la **apelante** sostiene que la adjudicataria aporta una certificación de la empresa Papeles Comerciales S. A., cuyo giro de actividad corresponde al de transformador de papel, no fabricante, como lo requiere el pliego de condiciones. Señala que convierte el papel en rollos, no fabrica el papel, por lo que incumple el requerimiento. La **Administración** señala que si bien el pliego de condiciones establece que la certificación debe ser emitida por el fabricante, no se distingue si es el fabricante primario, es decir quien produce la materia primera y el fabricante secundario. Agrega que en la industria papelera es común que la entidad que realiza el proceso de conversión y comercialización final asuma el control de calidad y responsabilidad sobre las especificaciones técnicas del producto. La empresa emisora acredita que el producto cumple con la dispersabilidad requerida, lo cual atiende de forma razonable el requerimiento. Además la certificación de la adjudicataria contiene la información técnica solicitada, lo cual cumple el objetivo. No se evidencia que dicho proveedor haya incurrido en ventaja por haber recordado la necesidad de exigir el cumplimiento de la certificación. Agrega, que aun en el escenario que el alegato fuera acogido y se determina que la oferta de la apelante no cumple, la consecuencia es la exclusión en dicha línea, pero no una descalificación total. La **adjudicataria** indica que la empresa certificó la dispersabilidad en cantidad de segundos del papel higiénico. Es una certificación de la empresa que lo fabrica. La certificación fue emitida por Papeles Comerciales S. A. que es quien fabrica el papel higiénico. Aporta nueva certificación. Señala que la prueba aportada por el apelante es bajada de internet, por lo que no tiene carácter de prueba. Al respecto resulta importante tener presente, que la prueba aportada por el recurrente es una consulta a una página web (Consulta detallada del recurso.5. Documentos adjuntos y pruebas. Número 7), página que se desconoce si es de la empresa que certificó y tampoco se conoce fecha de la consulta. Sumado a ello la consulta que aporta señala que dentro de las áreas de negocio se encuentra la transformación de papel. Y es que si bien, se hace alusión a la transformación de papel, la misma consulta señala que dentro de los negocios se encuentra la transformación, con lo cual lo indicado no es una lista taxativa, y los negocios no se agotan en los allí indicados. Adicionalmente véase que el documento aportado es una consulta a una página de internet, no es un documento oficial de la empresa. Se desconoce si es de la página de la empresa y cuándo fue la consulta. Sumado a ello, tampoco se aporta criterio técnico mediante el cual se verifique que un transformador es diferente al que fabrica el papel, y las implicaciones de uno y otro. Finalmente tampoco cuestiona la información que aporta la certificación, no viene a cuestionar los segundos que indica la certificación, tampoco que dicha empresa no lo pudiera dar. Su cuestionamiento se agota en un aspecto formal, sin que dicho aspecto se haya fundamentado y acreditado con prueba idónea. Pero además, no acredita la trascendencia del eventual incumplimiento (entidad que emite la certificación), porque incluso tampoco cuestiona su contenido o que este sea contrario al pliego de condiciones. Sobre el particular, resulta importante tener presente el artículo 8 inciso e) de la Ley General de la Contratación Pública que al conceptualizar los principios de eficacia y eficiencia señala que *“Los defectos subsanables y los incumplimientos intrascendentes no descalificarán la oferta que los contenga.”* Por su parte, el numeral 134 de su Reglamento dispone que *“La Administración procederá a descalificar la oferta siempre que la naturaleza del defecto así lo amerite, por incumplir aspectos esenciales de las bases del concurso o sean sustancialmente disconformes con el ordenamiento jurídico. Esta situación deberá ser motivada por la Administración. Los incumplimientos intrascendentes no implicarán la exclusión de la oferta, pero así deberá ser razonado”*. En relación con lo anterior, este órgano contralor ha señalado: *“No obstante, no puede perderse de vista que el acto final está cobijado de una presunción de validez que requiere ser desvirtuada por la parte disconforme y que hace uso de la garantía de impugnación prevista por la Ley General de Contratación Pública. En ese sentido, debe considerarse que el ordenamiento jurídico en general tiene una predisposición para que las actuaciones se ajusten a la eficiencia, eficacia, celeridad y simplicidad (Sala Constitucional, Voto No 7532- 2004, Considerando IV) y que se aprecia con claridad en muchas de las normas vigentes del ordenamiento jurídico administrativo como lo son los artículos 4, 8, 10, 176 y 187 de la Ley General de la Administración Pública, de tal forma sin agravio o sin perjuicio. De ahí entonces, que frente a la finalidad que persigue la contratación pública no es menos cierto que no resulta posible declarar la nulidad por la nulidad misma, por lo que el deber de fundamentación del recurso exige no sólo alegar un incumplimiento sino también desarrollar en qué consiste su trascendencia para el cumplimiento del fin público. Ciertamente la actividad de las administraciones como actividad realizada por seres humanos puede encontrar errores en los análisis y para ello existe la garantía de impugnación o de expresión de disconformidades en contra del acto final, pero existe un derecho-deber de sustentar los incumplimientos no sólo frente a un ejercicio formal del pliego del concurso sino frente a la consecución del interés público perseguido por el concurso. De ahí entonces que acreditar la trascendencia del incumplimiento se convierte en un requisito fundamental frente a los principios de eficiencia y eficacia, partiendo de un debido ejercicio de la fundamentación en el recurso y también considerando que existen numerus apertus respecto de los medios de prueba y de que la actividad comercial relacionada con el objeto de la contratación no le resulta ajena al impugnante sino que es precisamente a la que se dedica y respecto de la que conoce con detalle las reglas de la técnica aplicables y regulaciones jurídicas vinculadas. En un mismo sentido, también las partes vinculadas y el adjudicatario del concurso tienen la misma carga de la prueba en su ejercicio de respuesta y al momento no sólo de rebatir sus incumplimientos sino también de imputar nuevos al apelante, todo conforme con el párrafo último del artículo 262 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública.”* (Resolución R-DCA-SICOP-01193-2023 del 4 de octubre de 2023) (el subrayado no es del original). En ese sentido no basta con señalar eventuales incumplimientos, sino que es deber del apelante hacer el ejercicio de la trascendencia de frente al objeto contractual, ya que no cualquier falta conlleva a la descalificación de una oferta, aspecto que en este caso se omite. Así las cosas y de lo que viene dicho, se declara **sin lugar** este punto, por falta de fundamentación.

SOBRE LA RAZONABILIDAD DEL PRECIO

Criterio de la División: el pliego de condiciones estableció que para efectos de razonabilidad del precio de las ofertas, no deberían ser mayores a un +/-20% respecto del precio de referencia establecido por la Administración. Ahora bien, mediante Informe No. UFC-RP-364-01-2024 de octubre de 2024, se efectúa estudio de razonabilidad de precios, y se indica en su metodología que para esta contratación, el precio de

referencia se obtiene del precio promedio de las ofertas que participaron (Resultado de la solicitud de Información/Listado de solicitudes de información. Noro de solicitud 841330/ Detalles de la solicitud de información. Resuelto/ Respuesta a la solicitud de información. Número 6. I Criterio de razonabilidad). Posteriormente, en diciembre de 2024 se emite un segundo estudio, según el cual ante solicitud de descuento solicitada por la Administración para las líneas que se mantuvieron como excesivas, los oferentes presentaron descuento en los precios de las líneas en cuestión y se tomarían como base para realizar un nuevo estudio de razonabilidad, tomando como base los mismos precios de referencia con los que se evaluaron inicialmente. Se indica que para acreditar la razonabilidad de precios, se estableció como metodología la comparación de precios ofertado por un precio de referencia, que se obtiene del precio promedio de las ofertas que participaron. (Resultado de la solicitud de Información/Listado de solicitudes de información. Noro de solicitud 841330/ Detalles de la solicitud de información. Resuelto/ Respuesta a la solicitud de información. Número 7. II Criterio de razonabilidad). Véase entonces que a pesar que la Administración estableció en el pliego las bandas de tolerancia no se indicó de forma expresa los precios de referencia, los cuales indicó hasta en el estudio de razonabilidad, que sería un promedio de los recibido a concurso. Precisamente el apelante señala que no es lícito obtener el precio de referencia del precio promedio de las ofertas que participaron, por lo que estima que el análisis del Banco está viciado. En relación con lo anterior, este órgano contralor ha señalado *"Ahora bien, de acuerdo con el artículo 34 de la LGCP, el estudio de mercado -efectuado en la fase de planificación- tiene como propósito obtener precios de referencia de los bienes, obras y servicios a adquirir con la finalidad de establecer un rango de tolerancia para determinar si un precio resulta ser ruinoso o excesivo; siendo que para la elaboración de este estudio de mercado deberá seguirse la metodología prevista en el artículo 44 RLGCP, de forma tal que se determine el precio de referencia de la Administración y se establezca el rango de tolerancia máximo y mínimo que finalmente será aplicado - durante la fase de análisis de ofertas- para determinar la razonabilidad de los precios cotizados en un concurso. Resulta claro entonces, que deben de establecerse en el pliego de condiciones el precio de referencia establecido por la Administración y las bandas o rangos de tolerancia que utilizará la Administración durante la fase de análisis de ofertas, para concluir sobre la razonabilidad del precio ofertado por cada oferente. siendo entonces que para cada oferta que se analice, el estudio de razonabilidad debe concluir si el precio cotizado es o no aceptable, y si el precio cotizado se encuentra fuera del rango de tolerancia establecido corresponde realizar la indagatoria prevista por el artículo 106 del RLGCP (resoluciones Nos. R-DCP-SICOP-00646-2024, reiterada en la resolución R-DCP-SICOP-00823-2024). ii) **Sobre la razonabilidad de los precios ofertados en el presente concurso. (...)***

ii.3) La normativa no contempla la posibilidad de considerar las ofertas recibidas en el concurso para efectos de razonabilidad. Independientemente de la contradicción entre las metodologías referidas en los puntos ii.1) y ii.2) anteriores, conviene referir que en el caso del rango de tolerancia analizado (+/-2.42%) será aplicado al promedio de las ofertas elegibles presentadas al concurso para así determinar el valor máximo y mínimo de tolerancia, lo que implica que la definición final del rango de tolerancia a utilizar se realizará en forma posterior a la apertura de las ofertas, mientras que en el caso del punto ii.2 se aplicará sobre las ofertas recibidas situación que lleva a la misma conclusión respecto del momento en que se calcula el rango de tolerancia. En ambos casos se parte de la consideración de los precios de oferta para efectos de razonabilidad, lo cual más allá de que pueda tener un sentido técnico y pueda reflejar precios más reales para la valoración de razonabilidad, no pareciera resultar consistente con la normativa vigente. Al respecto, estima este órgano contralor que de la lectura del artículo 34 de la LGCP que indica que los precios de referencia para determinar los precios excesivos o ruinosos deben establecerse de previo a la estimación de la contratación y el artículo 44 del RLGCP que dispone que el rango de tolerancia debe quedar definido en el pliego de condiciones, se desprende que el desarrollo del análisis de razonabilidad se basa en los insumos que tenga la Administración al momento de realizar las lecturas de mercado, por lo que sin perjuicio de que la normativa a futuro puede considerar en la razonabilidad del precio las ofertas recibidas en el concurso, no es una posibilidad prevista con la reforma integral y no podría ser considerada por la Administración en el nuevo estudio que realizará. En ese sentido, la mayor profundidad y análisis en la etapa regulada bajo el artículo 34 LGCP resulta fundamental para que el precio de referencia refleje la realidad del mercado y las necesidades de la Administración, en donde -se insiste- el banco de precios es un insumo más y no la única posibilidad según la realidad y necesidades de la Administración, pero no incluye los precios de las ofertas recibidas en el concurso, todo lo cual podría ser variado a futuro bajo los ejercicios de mejora regulatoria y lecturas técnicas que realicen las instancias competentes." (R-DCP-SICOP-01342-2024 del 2 de setiembre de 2024). Es claro entonces que el precio de referencia debe estar desde el pliego, y no puede ser el promedio de los precios de las ofertas, tal y como lo hizo el Banco en este caso, por lo que lleva razón el apelante. Incluso más recientemente esta Contraloría General indicó en un caso de esa misma entidad bancaria : **"I. Consideraciones de Oficio sobre la Obligación de Cumplimiento de los Elementos de Razonabilidad del Precio Según la Nueva Ley General de Contratación Pública (LGCP) (...)**c) **No es posible utilizar los precios de las ofertas recibidas en el concurso.** Como es conocido, el modelo de verificación de la razonabilidad varió no sólo en cuanto a dejar la presentación del presupuesto detallado al adjudicatario (artículo 42 LGCP), sino que el legislador trató de dimensionar su metodología en la etapa de planificación junto al análisis de mercado para otros temas como la definición del objeto y de admisibilidad en general, criterios de evaluación, los parámetros para aplicar afirmaciones de compra pública estratégica, entre otros. Es por ello que el estudio o análisis de mercado resulta vital para el procedimiento de contratación y desde luego para la definición clara y objetiva de las reglas de revisión de la razonabilidad del precio (R-DCA-SICOP-01010-2023 de 31 de agosto de 2023 y R-DCP-SICOP-00646-2024 del 08 de mayo de 2024)./ Así entonces, también el establecimiento de rangos de tolerancia o bandas se define desde una etapa temprana previa a la recepción de ofertas según el artículo 34 LGCP y por ende no resulta posible considerar las ofertas recibidas en el concurso para efectos de razonabilidad (R-DCA-SICOP-01408-2023 de 15 de noviembre de 2023) (...)/1 Sobre el Estudio de razonabilidad del precio. Criterio de la División (...) El artículo 34 de la LGCP indica que los precios de referencia para determinar los precios excesivos o ruinosos deben establecerse de previo a la estimación de la contratación y que estos se obtienen como resultado del estudio de mercado. Además, el artículo 44 del RLGCP dispone que la banda o rango de tolerancia debe quedar definida en el pliego de condiciones; por ende es claro que los precios de referencia y la correspondiente banda de tolerancia, constituyen un insumo para realizar el análisis de razonabilidad del precio por lo que debe de estar claramente definidos desde el pliego de condiciones (...)/ Además, se reitera la postura de este órgano contralor respecto a la improcedencia de emplear los precios de las ofertas presentadas en el concurso como referencia para la definición de precios en la contratación administrativa. Esta posición se fundamenta en el modelo establecido por la LGCP, el cual exige que la etapa de planificación de la compra sea el momento idóneo para llevar a cabo un exhaustivo análisis de mercado. Dicho análisis resulta imprescindible para una adecuada definición del objeto contractual, la determinación de criterios de evaluación objetivos y la identificación de los parámetros pertinentes para la aplicación de políticas de compra pública estratégica/ (...) La metodología establecida en el documento denominado "Condiciones generales sin obras civiles" se circunscribe exclusivamente a la consideración de precios derivados de estudios de mercado, precios históricos de contratos por servicios análogos previamente ejecutados por la institución bancaria, y la información contenida en las bases de datos del SICOP. En contraposición, los precios consignados en las ofertas no fueron contemplados dentro de la metodología formalmente definida para la evaluación de la razonabilidad del precio./ No obstante, a pesar de ello la Administración procedió a utilizar los precios ofertados como un factor determinante en su análisis de razonabilidad, lo cual contraviene directamente la normativa previamente citada. Dicha normativa es explícita en señalar la improcedencia de utilizar los precios de las ofertas presentadas en el concurso como un referente válido para la definición de los precios en el ámbito de la contratación administrativa, precisamente para evitar distorsiones en la competencia y asegurar una valoración objetiva basada en parámetros externos y predefinidos./ De frente a lo anterior, se reitera la postura de este órgano contralor respecto a la improcedencia de emplear los precios de las ofertas presentadas en el concurso como referencia para la definición de precios en la contratación administrativa. Esta posición se fundamenta en el modelo establecido por la LGCP, el cual exige que la etapa de planificación de la compra sea el momento idóneo para llevar a cabo un exhaustivo

análisis de mercado. Dicho análisis resulta imprescindible para una adecuada definición del objeto contractual, la determinación de criterios de evaluación objetivos y la identificación de los parámetros pertinentes para la aplicación de políticas de compra pública estratégica./ En el caso particular que se examina, resulta notable la omisión de un precio de referencia dentro del Estudio de mercado previo al concurso. Esta falta de transparencia en la definición de la metodología de evaluación de precios podría generar incertidumbre y cuestionamientos sobre la equidad del proceso de contratación pública. La ausencia de un precio de referencia inicial priva a los oferentes de un marco de referencia útil para la formulación de sus propuestas, y la omisión en el pliego de condiciones impide que conozcan de antemano los criterios exactos con los que se juzgarán sus ofertas económicas, lo cual podría afectar su estrategia de participación y generar potenciales reclamos o impugnaciones posteriores./ Es decir, se observa un incumplimiento a la normativa al momento de realizar el estudio de razonabilidad, esto dado que se incorporaron datos provenientes de otras fuentes de información, como las ofertas participantes del concurso lo cual resulta contrario a lo expuesto líneas atrás en el sentido de que, de acuerdo con el artículo 34 de la LGCP, el estudio de mercado debe realizarse previo a la estimación de la contratación y que como producto de ese estudio de mercado se obtienen tanto la estimación de la contratación como los precios de referencia y rango o banda de tolerancia que se consigna en el pliego de condiciones, mismo que será el que se aplique al momento de realizar el análisis de razonabilidad./ De forma tal que en principio la definición de dichos parámetros se da en un único momento en el tiempo, a saber, la etapa de planificación, en la cual la Administración podrá acudir al banco de precios del SICOP y otras fuentes de información confiables de conformidad con lo regulado en el artículo 44 incisos a) y d) del RLGP. Lo anterior sin perjuicio como indicó supra en cuanto a que en determinadas condiciones, con la debida motivación y justificación, es posible de forma excepcional actualizar el estudio de mercado y ajustar los parámetros -precios de referencia y rango o banda de tolerancia- inicialmente estimados” (R-DCP-SICOP-00918-2025 del 28 de mayo de 2025). En este punto es importante indicar que el Banco al atender la audiencia inicial, adjunta un memorando de fecha 8 de abril del 2025, en que hace referencia al oficio MH-Dcop-OF-0882-2024 de la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda. Y es que si bien, este órgano contralor no desconoce lo dispuesto en dicho documento, lo cierto del caso es que el Banco efectúa un análisis de razonabilidad, en contra de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Lo anterior porque el precio de referencia no podría surgir del promedio de los precios de los oferentes. Sumado a ello véase que para la razonabilidad de precios, el propio pliego indicó que se podía solicitar todos los insumos e información necesaria para determinar si un precio es razonable, considerando los precios de mercado solicitados con anterioridad, contratos por servicios similares que el banco hubiese ejecutado, base de datos, memorias de cálculo. No obstante, en este caso el Banco se limitó a un promedio de precios de ofertas recibidas, el cual incluso ni se indicó en el propio pliego. Por otro lado, el apelante, indica que el Banco no realizó una comparación del costo unitario de todas las líneas de suministros ofertadas. El Banco comparó las ofertas restando del total de las 146 líneas a evaluar, las que consideró como incumplimientos técnicos trascendentales (1 línea para la adjudicataria y 5 para el apelante). Pero además se dejó por fuera las líneas que estimaron de precio excesivo. De esta forma no se comparó en igualdad de condiciones. En el caso de la apelante, se utilizaron 125 líneas, y en el caso de la adjudicataria se incluyeron 102 líneas. Pero además no existe coincidencia entre las líneas incumplidas o precio excesivo. Agrega, que en el caso de la adjudicataria, la Administración no consideró la línea 76, sin que medie una razón motivada del por qué el incumplimiento se considera trascendente o se afecta la funcionalidad o rendimiento o beneficios esperados. El apelante indica que la sumatoria de precios unitarios de la adjudicataria es \$3,991,703.89 y sufriría un cambio si se le agrega lo de dicha línea 76. De esta forma sería \$4,097,764.50, suma que resulta superior al total de su suma de precios unitarios según el Banco, que es de \$4,072,695.47. Por otro lado, señala que en vista que se está ante una contratación integral de suministros, equipo de oficina, artículos de limpieza, útiles, materiales, impresión formularios y títulos valores, sobre los cual el Banco conoce con precisión sus necesidades de consumo, las cantidades que definen la necesidad administrativa están indicadas, y permite establecer proyecciones de consumo anual. De esta forma, efectúa un ejercicio partiendo de las proyecciones de consumo anual. Tomando en cuenta los precios unitarios de ambas ofertas se obtendría que el precio de la adjudicataria sería de \$1,042,162,511.13; y en su caso de \$869,893,911.25. Señala que la mayoría de las líneas de la adjudicataria con precio excesivo, representan los mayores rubros de consumo anual. Las 44 líneas excluidas a la adjudicataria representan un costo de consumo anual de \$319,779,095.24, mientras las mismas líneas en la oferta apelante representan \$244,296,957.20. Por otro lado señala, que finalmente se adjudicó 102 líneas, por lo que no se da la integralidad que pretendía el objeto contractual. Por otro lado menciona que el Banco no aclara cómo solucionará el faltante que no adjudicó. Agrega que si se hubiera establecido como regla que cualquier desviación del precio en lugar de conllevar la exclusión de la oferta, sólo se dejaría de adjudicar dichas líneas, otros oferentes hubieran participado elevando precios adrede, ya que se vería beneficiado. La decisión del Banco de eliminar líneas carece de fundamento jurídico. En la **audiencia especial** indica que no cuestiona el sistema de evaluación, sino la forma en que el Banco lo aplica, quitando líneas ya fuera por precio excesivo o incumplimientos técnicos. Por su parte, la **Administración** señala que aplicó correctamente el sistema de evaluación, valorando las líneas que cumplieron técnica y financieramente. Sin embargo señala que de considerar las 146 líneas el resultado hubiera sido el mismo. De esta forma señala que efectuó un ejercicio comparativo del total del costo unitario de las líneas y la adjudicataria se mantiene como la económicamente más baja, lo que reafirma la correcta técnica y objetiva de la recomendación de adjudicación emitida. Estima que no se evidencia afectación al principio de igualdad, no se configura desaplicación normativa. Agrega que en cuanto a la exclusión de ciertas líneas relacionadas a todas las ofertas, se fundamentó en elementos objetivos. En el caso de la adjudicataria, para la línea 76 se concluye que presenta variaciones técnicas trascendentales. Menciona que se realizaron audiencias con los oferentes para aclarar las especificaciones en presencia de todos los participantes. Por otro lado se hizo un análisis de factibilidad y se determinó que algunos precios superan el promedio de las ofertas, por lo que no se solicitó la adjudicación en las líneas presuntamente excesivas. La Administración señala que la metodología de evaluación fue la misma para todos los oferentes: considerar sólo las líneas aceptables técnica y financieramente. A pesar que el apelante tuvo 125 líneas evaluadas y el adjudicatario 102, la diferencia es consecuencia del resultado técnico y financiero de cada oferta. Por otro lado indica que resulta improcedente que se efectuara el análisis de las ofertas basado en las proyecciones de consumo anual, y no los precios unitarios. Las cantidades son referenciales, por lo que tal cálculo es incorrecto. En cuanto a los 44 productos que no adjudicó, aclara que el pliego de condiciones estableció la posibilidad de una adjudicación parcial. El hecho que no se hubiera adjudicado la totalidad de las líneas no implica una omisión ni falta de justificación por parte de la Administración, sino una decisión prevista en el marco de la contratación. Además la eventual necesidad será valorada oportunamente. La Administración sostiene que la metodología de evaluación fue la definida en el pliego. La **adjudicataria** indica que el apelante no logra explicar en qué fue lo que el análisis de razonabilidad lo perjudicó. Agrega que presenta escenarios donde el apelante sale ganador, pero alejado de lo establecido en el pliego. El apelante sostiene que se debe incluir la línea en que la adjudicataria incumplió, pero no dice nada respecto a las líneas donde la recurrente incumple. Señala que además el recurrente pretende que se multipliquen los precios unitarios por las proyecciones de consumo anual. En su respuesta incluye diferentes escenarios en donde aplicando las reglas del pliego, obtiene el máximo puntaje. En relación con este punto, debe tenerse presente que el pliego de condiciones estableció como un factor de evaluación el precio con un 75%. De esta forma la oferta se debía considerar la suma total del costo unitario de todas las líneas de suministros ofertadas en el servicio integral. Al respecto se tiene que la Administración efectuó diferentes informes de recomendación. El 21 de noviembre de 2024, emite uno, donde incluye un cálculo que denomina cálculo de dimensión económica resumida, en que procede a sumar aquellas líneas que consideró elegibles para cada empresa. De esta forma señala que en el caso de la adjudicataria, el monto de las líneas asciende a \$3.983.720,49 y el apelante \$4.035370,49 (Resultado de la solicitud de verificación/ Listado de solicitudes de verificación. Número de secuencia 1522460/ Detalles de la solicitud de verificación. [3.Encargado de la verificación]. Tramitada/Resultado de la solicitud de verificación o aprobación recibida [Archivo adjunto] . Informe técnico de recomendación). Posteriormente, el 23 de diciembre de 2024, se presenta otro informe de recomendación para adjudicación en los mismos términos del 21 de noviembre. De esta forma se indica en el cálculo

de dimensión económica resumida: un monto de ¢3.983.720,49 para el adjudicatario y ¢4.035.370,49 para el apelante (Resultado de solicitud de la información/Listado de las solicitudes de información/ Nro de solicitud 841330/Detalles de la solicitud de información. [Encargado relacionado] Resuelto/ Respuesta a la solicitud de información. Número 1. Informe de recomendación de adjudicación final). Luego, el 11 de febrero de 2025 se emite otro, en donde se hace referencia a 7 líneas infructuosas, y líneas con precios inaceptables. A su vez se presenta el denominado cálculo de dimensión económica resumida de empresas que cumplen técnica y financieramente, donde para la empresa adjudicataria da un monto de ¢3.991.703,89 y para el apelante ¢4.072.695,47 (Resultado de la solicitud de verificación/Listado de solicitudes de verificación. Número de secuencia 1636011/Detalles de la solicitud de verificación [2. Archivo adjunto] Número 1). Dichos cálculos sirvieron de base para otorgar el total del porcentaje de precio (75%) a la empresa adjudicataria. No obstante en todos los informes se puede visualizar que el cálculo o sumatoria no se dio en equidad de condiciones, lo anterior, porque a cada empresa le sumaron determinadas líneas, según los criterios de razonabilidad y técnicos. Desde esa perspectiva y pese a que la Administración sostiene que se aplicó de forma correcta el sistema de evaluación, ello no es así, porque no se corrió el sistema en igualdad de condiciones. De hecho el propio Banco en su audiencia inicial acepta que al apelante le consideraron 125 líneas y al adjudicatario 102, ello evidencia el no trato igualitario. Y a pesar que en su audiencia presenta un escenario para demostrar que de considerar todas las líneas el adjudicatario tendría el menor precio, lo cierto es que eso no fue lo que en la especie se dio. Lo mismo ocurre con el adjudicatario, en su audiencia inicial presenta 5 diferentes escenarios para demostrar su menor precio en cada uno de ellos, sin embargo, en algunos no se compararon las mismas líneas, pero tampoco responden a lo que el Banco finalmente adjudicó. Llama la atención que el Banco indicara en su audiencia inicial, respecto de los criterios de evaluación que "Cualquier desviación de estos criterios constituiría una afectación grave al procedimiento y a los derechos de los participantes", ya que en la especie eso se dio. Si bien procedió a sumar precios unitarios, no lo hizo en condiciones de igualdad, ya que no fueron sumadas las mismas líneas para los 2 oferentes. Así las cosas y de lo que viene dicho se concluye que el Banco no sólo se apartó de la normativa en materia de razonabilidad de precios, sino que además no aplicó en condiciones de igualdad el sistema de evaluación. Pese a lo que se viene señalando, resulta importante advertir al apelante que no lleva razón respecto a la posibilidad de apartarse de las reglas cartelarias y establecer otra metodología de evaluación, como lo indica en su oferta. En ese sentido si no compartía la forma de evaluación dispuesta en el pliego, tuvo que haberlo señalado en el momento procesal oportuno, no siendo el recurso de apelación la fase para cuestionarlo y pretender apartarse, aspecto que advierten tanto la Administración como la adjudicataria. Por lo anterior se declara **parcialmente con lugar** el recurso. La Administración deberá efectuar el estudio con base en los parámetros establecidos por la normativa.

5. Aprobaciones

Encargado	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	17/06/2025 12:57	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	FERNANDO MADRIGAL MORERA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	17/06/2025 13:03	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	ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	17/06/2025 17:06	Vigencia certificado	21/05/2024 15:18 - 20/05/2028 15:18
DN Certificado	CN=ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ELARD GONZALO, SURNAME=ORTEGA PEREZ, SERIALNUMBER=CPF-01-0931-0970		
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	20/06/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01076-2025	Fecha notificación	17/06/2025 18:07