


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

<b>Encargado</b>	STEPHANIE LEWIS CORDERO		
<b>Fecha/hora gestión</b>	26/06/2025 07:32	<b>Fecha/hora resolución</b>	26/06/2025 18:26
<b>* Procesos asociados</b>	Recursos <input type="text"/>	<b>Número documento</b>	8072025000001211
<b>* Tipo de resolución</b>	Resolución de Fondo <input type="text"/>		
<b>Número de procedimiento</b>	2025LY-000001-0015300001	<b>Nombre Institución</b>	CORPORACIÓN GANADERA
<b>Descripción del procedimiento</b>	Compra de Insumos Veterinarios para mitigar los efectos del Gusano Barrenador en el Ganado Bovino Costarricense		

**2. Listado de recursos**

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8122025000000433 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 2	25/04/2025 12:21	JOSE RICARDO ZUÑIGA NAVARRO	MEMORIS FOREVER SOCIEDAD ANONIMA	Con lugar (Ley 9986) <input type="text"/>	No aplica <input type="text"/>

<b>Resultado del acto final</b>	Se anula Acto Final <input type="text"/>
---------------------------------	--

**3. \*Resultando**

I. Que mediante auto No. 8052025000000902 de las ocho horas diez minutos del ocho de mayo de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia inicial a las partes. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.

II. Que mediante auto No. 8052025000001050 de las ocho horas catorce minutos del veintiséis de mayo de dos mil veinticinco esta División confirió audiencia especial a la Administración para que se pronunciara sobre la respuesta brindada por la adjudicataria al contestar la audiencia inicial y a la adjudicataria, para que se pronunciara sobre el allanamiento manifestado por la Administración licitante al atender la audiencia inicial.

III. Que mediante auto No. 8052025000001127 de las ocho horas cuarenta y un minutos del tres de junio de dos mil veinticinco, esta División le confirió audiencia especial a la apelante para que se refiriera sobre los alegatos que la adjudicataria ha formulado en su contra al atender la audiencia inicial.

IV. Que con fundamento en lo dispuesto en el artículo artículo 97 de 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.

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 8122025000000433 - MEMORIS FOREVER SOCIEDAD ANONIMA**

**I. SOBRE LOS 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.

**II. SOBRE EL CONCURSO.** La Corporación Ganadera promovió la Licitación Mayor No. 2025LY-000001-0015300001 para la adquisición de insumos veterinarios para mitigar los efectos del Gusano Barrenador en el ganado bovino costarricense, en la que resultó adjudicataria la empresa Grupo Veterinario La Troja de San Ramón S.A.

**III. SOBRE LA LEGITIMACIÓN DEL RECURRENTE. SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y EL MEJOR DERECHO A LA ADJUDICACIÓN.** La Contraloría General ha entendido la legitimación como una "(...) *aptitud especial para ser parte de un proceso determinado (específico), la cual se determina a partir de la posición del sujeto con respecto a la pretensión, en el caso específico (...)*" oficio No. 02389 (DCA-0649) del 16 de febrero de 2018. De esta forma, se ha indicado que la legitimación puede verse como un requisito, o una condición que debe cumplir quien recurre, más no conlleva a aceptar lo que reclama; específicamente sobre este punto en el oficio precitado se indicó lo siguiente:

*"(...) el reconocimiento de la legitimación en modo alguno implica el reconocimiento del derecho de fondo, lo cual repercute en la forma en cómo se debe entender la norma propuesta. Lo anterior, por cuanto debe considerarse que existen dos "tipos" de legitimación, la legitimación meramente aducida y la debidamente comprobada, las cuales se analizan en distintos momentos del proceso tramitado con ocasión de la interposición de un recurso de apelación. Bien, podría tener un recurrente legitimación durante una etapa primigenia de análisis de admisibilidad para determinar si darle curso al recurso –meramente aducida-, pero que una vez en fondo, se determina que carece de ella –deditamente comprobada-, y que por ello, pese a haber ejercido válidamente un derecho, se le castigue por no acreditar su legitimación por ejemplo."*

Como puede observarse de la transcripción anterior, todo recurrente se encuentra obligado a demostrar su legitimación en dos momentos: 1) al interponer su escrito de impugnación del acto final, y 2) ante una variación posterior y con motivo del trámite de impugnación, es decir, cuando se discuta la legitimación del recurrente a partir de la interposición del trámite de apelación.

Así las cosas, es factible concluir que esa aptitud especial para discutir el acto final (entiéndase legitimación), no la posee cualquier persona ni cualquier oferente, sino que corresponde a una facultad determinada para un número reducido de partes; de ahí que como consecuencia, debe ser acreditada por el recurrente durante el trámite de impugnación del acto final.

En este sentido, y tratándose del recurso de apelación, los artículos 97 de la LGCP y 261 y 262 de su Reglamento, señalan que tienen legitimación para impugnar el acto final las siguientes partes: 1) quien haya participado en el procedimiento concursal y ostente un interés legítimo, actual, propio y directo; es decir, todo oferente que tenga la posibilidad real de resultar adjudicatario de la licitación. 2) quien haya presentado oferta, bajo cualquier título de representación, a nombre de un tercero.

Así las cosas, debe tenerse en cuenta que para acreditar el mejor derecho a la adjudicación y en consecuencia la legitimación y tratándose de un recurso de apelación, los recurrentes deben demostrar durante todo el trámite de impugnación no solamente que su oferta es elegible sino además que de acuerdo con el mecanismo de evaluación su oferta resulta en la mejor calificada.

Ahora bien, tanto la LGCP en su numeral 87, como el RLGCP en el numeral 245, establecen como consecuencias de no poseer legitimación, el rechazo del recurso interpuesto; asimismo y de frente a lo establecido en el numeral 247 y 248 del RLGCP, ante la falta de legitimación de un recurrente, este órgano contralor puede conocer de los argumentos señalados por el apelante únicamente cuando se está frente a supuestos de nulidad absoluta, evidente y manifiesta.

Por lo tanto, en caso de que los recurrentes no cuenten con la legitimación para impugnar el acto final ya sea porque sus ofertas no resultan elegibles o bien porque no poseen un mejor derecho a la adjudicación, este órgano contralor únicamente podrá conocer los incumplimientos señalados en contra del adjudicatario, cuando se trate de nulidades absolutas, evidentes y manifiestas; visión que se estima responde al principio de eficiencia y con ello permite la continuidad del servicio.

Entendido lo anterior, siendo que la legitimación de la recurrente ha sido cuestionada por la adjudicataria al atender la audiencia, se procederá a analizar inicialmente lo señalado en su contra; lo anterior a efectos de determinar si cuenta con la potestad de discutir el acto final.

**1) Sobre la patente y el Permiso Sanitario de Funcionamiento. Criterio de la División:** Como punto de partida, se observa que la empresa adjudicataria señala que la apelante no cuenta con una patente ni con un permiso sanitario de funcionamiento cuya actividad autorizada ampare el objeto de contratación y por lo tanto su oferta resulta inelegible.

Frente a dicho cuestionamiento, tanto la Administración licitante como la empresa apelante sostienen que la patente municipal y el permiso sanitario de funcionamiento presentados cumplen con la normativa vigente y habilitan la comercialización y distribución del insumo requerido en la partida No. 2 del proceso objeto de análisis.

Al respecto, y a efectos de resolver el asunto que nos ocupa, se estima pertinente efectuar algunas consideraciones.

En ese sentido, como aspecto de primer orden, resulta fundamental distinguir entre los requisitos sustantivos del objeto contractual y aquellos de naturaleza accesoria o adjetiva. Los primeros corresponden a exigencias directamente vinculadas con el objeto de la contratación, cuya observancia resulta imprescindible por parte del oferente al momento de presentar su propuesta. Por otro lado, existen requisitos de carácter accesorio que, si bien son exigidos por la normativa, no guardan una relación directa con el objeto contractual, razón por la cual su verificación se reserva para la etapa de ejecución, siendo exigibles únicamente al adjudicatario.

En relación con lo anterior, esta Contraloría mediante la resolución No. R-DCP-SICOP-01255-2024 de las veintiún horas treinta y seis minutos del veinte de agosto de dos mil veinticuatro, ha señalado lo siguiente:

*"(...) no se debe perder de vista que a partir del modelo de contratación pública que orienta la Ley General de Contratación Pública, uno de los pilares fundamentales de la LGCP, radica en la simplificación de los procedimientos que busca una optimización para brindar una mayor eficiencia. De tal forma que la idea que propugna por la simplificación de los procedimientos no cambia en relación con la normativa que resulte aplicable, en el tanto emana directamente de los principios que informan la materia y que buscan que los procedimientos sean eficientes y*

efectivos para solventar las necesidades de la Administración que en su mayoría encuentran como destinatario final al ciudadano. A partir de lo expuesto, para efectos de conseguir tramitar los procedimientos enmarcados dentro del principio de simplificación, **los requisitos de cumplimiento obligatorio para los oferentes son aquellos que estén directamente relacionados con la idoneidad del objeto ofrecido y del oferente para cumplir con el objeto contractual, mientras que aquellos que si bien son requisitos necesarios para la ejecución pero no guardan una relación directa con la idoneidad del objeto contractual, son requisitos cuyo cumplimiento corresponde a la fase de ejecución.** Esto por cuanto la materia de contratación pública y en específico la Administración en el análisis de las ofertas no puede pretender verificar el cumplimiento, de parte del oferente, de todos aquellos deberes legalmente previstos en el ordenamiento desviando la atención de lo realmente relevante de frente al objeto de la contratación y la necesidad que se busca satisfacer, como es el caso de la revisión de las condiciones del pliego que marcan de idoneidad del objeto y del contratista, porque esto supondría desviar el foco central de lo que se busca con el procedimiento y una revisión poco acotada de elementos que bien corresponde cumplir para efectos de la fase de ejecución contractual". (resaltado no corresponde al original).

Por las razones expuestas, y con el fin de procurar una mayor eficiencia y simplificación en los procedimientos de contratación pública, el ordenamiento jurídico vigente faculta a las Administraciones para verificar, en la fase de ejecución contractual, aquellos requisitos que no resultan esenciales ni indispensables respecto del objeto contractual. En este sentido, si bien en pronunciamientos anteriores este órgano contralor sostuvo que determinados requisitos debían ser cumplidos necesariamente por los oferentes al momento de presentar sus ofertas, lo cierto es que, al tratarse de elementos de carácter accesorio o no sustantivo, su verificación podrá trasladarse a la etapa de ejecución.

Lo anterior implica un cambio en la posición anteriormente adoptada por este Despacho, en consonancia con una interpretación más funcional y finalista del marco normativo aplicable. Este criterio ha sido ratificado mediante la resolución No. R-DCP-SICOP-01894-2024 de las quince horas con tres minutos del día veinticinco de noviembre de dos mil veinticuatro.

En consecuencia, y en atención a lo expuesto, se concluye que, en aras de una simplificación de los procedimientos, la fase de análisis de ofertas debe enfocarse primordialmente en la verificación del cumplimiento de las condiciones específicas vinculadas al objeto contractual, las cuales resultan esenciales para la prestación del servicio público que se pretende satisfacer.

Lo anterior no implica que este Despacho desconozca que tanto la patente municipal como el permiso sanitario de funcionamiento constituyen requisitos de cumplimiento obligatorio para el ejercicio de la actividad comercial correspondiente. No obstante, dichos requisitos no pueden convertirse en un fin en sí mismos, ni ser utilizados de manera que desnaturalicen el principio de eficiencia previsto en el artículo 8, inciso e), de la Ley General de Contratación Pública.

Lo anterior aplicado al caso concreto significa que, si bien tanto la patente municipal como el permiso sanitario de funcionamiento constituyen requisitos legales indispensables para el ejercicio de una actividad comercial, al no ser elementos sustantivos respecto del objeto contractual y en virtud del principio de eficiencia y simplificación de los procedimientos, su verificación corresponde realizarse en la fase de ejecución. En tal sentido, las razones invocadas por la adjudicataria se refieren a aspectos propios de la etapa de ejecución, y no constituyen motivos válidos para la descalificación de los oferentes, puesto que no constituyen requisitos esenciales para la admisibilidad de las ofertas presentadas.

En virtud de lo expuesto, este Despacho considera que el argumento planteado por la empresa adjudicataria, en cuanto a que la patente municipal y el permiso sanitario de funcionamiento de la empresa apelante no amparan el objeto contractual, carece de validez para descalificar la oferta presentada. Si bien dichos documentos constituyen requisitos legales imprescindibles para el ejercicio de la actividad comercial, tal como se ha señalado previamente, no constituyen elementos sustantivos vinculados de manera directa con el objeto del contrato. En consecuencia, su verificación corresponde a la fase de ejecución contractual.

En consecuencia, se declara **sin lugar** el argumento planteado por la empresa adjudicataria, ya que no afecta la admisibilidad de la oferta de la empresa apelante en esta etapa del procedimiento.

**2) Sobre la mejora del precio. Criterio de la División:** En relación con este extremo, la empresa adjudicataria cuestiona la razonabilidad del precio ofertado por la empresa apelante, debido a la reducción de su propuesta inicial en aproximadamente un 6%, sin que se haya presentado una justificación técnica que demuestre cómo se mantendría la viabilidad financiera. A su juicio, dicha rebaja configura un precio no remunerativo conforme a la normativa, al disminuir el valor unitario de ₡3,650 a ₡3,450, lo cual implica una reducción de la utilidad estimada del 10% a aproximadamente 4,5%. Esta disminución comprometería la sostenibilidad operativa del contrato, ya que la mejora propuesta incide exclusivamente en la utilidad y no en los costos, lo que podría poner en riesgo la viabilidad económica del contrato. Ante dicho cuestionamiento, no se obtuvo pronunciamiento por parte de la Administración licitante ni de la empresa apelante.

En atención a lo expuesto, resulta relevante determinar el contenido de la oferta original presentada por la empresa apelante, así como los términos de la mejora de precio efectuada, a fin de establecer si dicha mejora resulta procedente conforme a los presupuestos establecidos en la norma.

En ese sentido, como aspecto de primer orden, consta en el expediente electrónico de la contratación que la empresa Memoris Forever S.A., cotizó originalmente para la partida No. 2 un precio unitario de ₡3.650 colones (ver [3. Apertura de ofertas] / Partida 2 / Consultar / Resultado de la apertura).

En segundo término, se evidencia que la Administración licitante el 03 de abril de 2024 procedió a convocar a los oferentes de la partida No. 2 a una mejora de precios. Ante tal requerimiento, la empresa apelante decidió presentar una mejora respecto de su oferta inicial, reduciendo el precio unitario de ₡3.650 a ₡3.450, lo que equivale a un descuento de ₡200 colones. Dicha modificación fue acompañada de una justificación, en los siguientes términos: "Se pudo mejorar el precio gracias a una negociación con los proveedores, sin caer en el precio ruinoso" (ver [3. Apertura de ofertas] / Partida 2 / Consultar / Resultado de la apertura /2025LY-000001-0015300001-Partida 2-Oferta 3 / Consulta de ofertas / Mejora de precios / [Justificación de la disminución de precio ]).

A partir de lo anterior, resulta necesario considerar que el artículo 99 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (en adelante RLGCP), establece lo siguiente:

*"En todos los procedimientos regidos por la Ley General de Contratación Pública, es posible mejorar los precios que fueron indicados desde la oferta cuando así se establezca en el pliego de condiciones. Dicha facultad la podrán ejercer todos los oferentes que hayan presentado su oferta*

*económica, una vez realizados los estudios de razonabilidad sobre los precios originalmente ofertados. Los precios una vez mejorados serán considerados para efectos comparativos y también deberán ser sometidos al respectivo análisis de razonabilidad del precio. Bajo ningún supuesto la mejora implicará disminución de cantidades, desmejora de la calidad y condiciones de lo originalmente ofrecido o el otorgamiento de una ventaja indebida para el proponente ni podrá ser mayor a la utilidad establecida en el precio original. **En todo caso, el oferente que presente una mejora del precio se encuentra obligado a justificar la disminución del precio. El oferente que ofrezca descuentos y mejoras en los precios, deberá incorporar la estructura del precio descontado, considerando todos los elementos que los componen, además, de la estructura del precio sin descuento. Si los descuentos o las mejoras en los precios se presentan en la oferta, podrán ser considerados para efectos de comparación de precios, de lo contrario únicamente serán considerados para efectos de pago (...)**" (resaltado no corresponde al original).*

A partir de la norma transcrita anteriormente es posible efectuar las siguientes conclusiones: i) El oferente que decida presentar una mejora en su precio debe aportar la correspondiente justificación que respalde de manera suficiente el descuento ofrecido, a fin de demostrar la viabilidad y razonabilidad de la nueva propuesta y ii) Asimismo, resulta exigible que el oferente incorpore tanto la estructura del precio originalmente ofertado como la estructura del precio con descuento, de forma tal que se permita verificar la coherencia de la oferta y su razonabilidad.

No obstante lo anterior, de frente a la norma, se observa que la empresa apelante se limitó a manifestar ante la Administración que la mejora en su precio obedecía a una negociación con sus proveedores, sin que dicha justificación, a criterio de este Despacho, resulte suficiente para evidenciar ni respaldar de manera técnica o económica el descuento ofrecido.

Aunado a lo anterior, se constata que la apelante no incorporó, al momento de presentar la mejora, la estructura del precio conforme lo exige la normativa, ni se refirió a este cuestionamiento durante la audiencia conferida por este Despacho con el objeto de que se pronunciara sobre los argumentos planteados en su contra.

Es así, que este Despacho considera que hasta el momento, la empresa Memoris Forever S.A., no ha logrado justificar de forma idónea y con los elementos probatorios pertinentes, la disminución del precio que planteó en el proceso de mejora, conforme lo regula el artículo 99 del RLGCP.

Lo anterior, en tanto la parte recurrente incurre en omisión al no acreditar, por ejemplo, quiénes son esos proveedores, en qué consistieron específicamente las negociaciones referidas, si la utilidad proyectada se mantiene en niveles razonables o si el descuento aplicado no implica incurrir en un precio ruinoso. Todos estos elementos pudieron y debieron haber sido explicados por la apelante mediante la presentación de los documentos probatorios necesarios e idóneos, acompañados de la nueva estructura del precio. Lo anterior, con el propósito de evitar que la mejora de precio presentada se convierta en un acto carente de sustento y de respaldo documental, lo que podría incluso generar la presunción de que la cotización inicial no reflejaba condiciones reales del mercado.

Debe tenerse presente que la justificación de una mejora en el precio ofertado no se satisface únicamente con la manifestación de que dicha reducción obedece a una determinada condición, sino que resulta indispensable acreditar la existencia real y verificable de dicha circunstancia. Esta exigencia reviste especial relevancia, en tanto la mejora debe asegurar que la Administración continuará recibiendo el bien, obra o servicio en las mismas condiciones originalmente ofertadas, sin que ello implique una desmejora en la calidad, disminución de cantidades o funcionalidad del objeto contractual.

En este sentido, resulta esencial que la justificación aportada por el oferente sea clara, completa y acompañada de elementos idóneos que permitan su verificación, al tiempo que corresponde a la Administración realizar una evaluación rigurosa y fundamentada de dicha mejora. Solo mediante este doble ejercicio puede asegurarse que el proceso de mejoras se realizó en estricto apego a la normativa vigente.

En relación con el tema objeto de análisis, puede consultarse el criterio de Despacho expuesto en las resoluciones No. R-DCP-SICOP-01436-2023 del 17 de noviembre de 2023 y la No. R-DCP-SICOP-01019-2025 del 10 de junio de 2025.

A partir de lo anterior, es posible concluir que la empresa recurrente no aportó una justificación idónea de la mejora del precio efectuada ni aportó la estructura del precio de esa nueva mejora, de manera que no se puede confirmar la procedencia y razonabilidad de dicho descuento.

Así las cosas, considera este Despacho que lleva razón la adjudicataria en su argumento y lo procedente es **declarar con lugar** este extremo, no debiendo considerarse para efectos comparativos la mejora ofrecida por la apelante.

**Consideración sobre el análisis de razonabilidad del precio:** No obstante lo anterior, si bien se ha declarado la improcedencia de la mejora efectuada por la parte recurrente, dicha circunstancia **no implica que su oferta sea o deba ser declarada inelegible**. Lo anterior por cuanto, estima este Despacho que la licitante debe proceder a efectuar el análisis de razonabilidad del precio de la recurrente a partir del precio ofertado originalmente en su oferta, sin considerar, como se indicó anteriormente, el precio ofrecido en la etapa de mejora.

Al respecto y a efectos de que la Administración licitante lo tome en consideración al momento de realizar nuevamente dicho análisis de razonabilidad del precio, este Despacho se permite hacer referencia a lo señalado en la resolución No. R-DCP-SICOP-00743-2025 de las siete horas con treinta y ocho minutos del día seis de mayo del año dos mil veinticinco, en la cual, en lo relativo a la razonabilidad del precio, se indicó lo siguiente:

*"La verificación de la razonabilidad del precio prevista como un deber de la Administración en el artículo 41 LGCP tiene sustento en el principio de eficiencia mismo y en la gestión de los riesgos de que los precios cotizados en el procedimiento de concurso no distorsionen la ejecución contractual al punto de llevar la contratación a incumplimiento. El precio como elemento sustantivo desde la apertura de ofertas, no sólo tiene implicaciones en la sana economía de los fondos públicos y la mejor inversión de ellos en la selección de ofertas más idóneas, sino que necesariamente garantiza el principio de igualdad desde su comparación partiendo del respeto de los elementos del objeto contractual precisados en el pliego y del dimensionamiento de las obligaciones que impone el ordenamiento jurídico, por lo que la verificación de su razonabilidad es vital para el sistema de contratación pública.*

*Considerando que este órgano contralor mediante el ejercicio de sus competencias en materia de impugnación ha encontrado diferentes prácticas sobre la valoración de razonabilidad del precio que en algunos casos incumplen o se apartan parcialmente de lo dispuesto en la normativa vigente, por lo que ha enmendado lo actuado cuando las condiciones de la impugnación y su fundamentación lo permiten, se estima importante reiterar algunos conceptos sobre la valoración de razonabilidad. Así entonces, este órgano contralor estima oportuno realizar una*

serie de consideraciones officiosas sobre el tema en términos preventivos, sin que implique que se ha realizado un análisis de las cláusulas que regulan el tema en el pliego impugnado (ni que el tema no se haya abordado apropiadamente) o un estudio del tema que trascienda la discusión de los aspectos expuestos en el recurso.

**a) Normativa aplicable.** Tanto el legislador en los artículos 17, 34 y 41 de la Ley General de Contratación Pública, como el desarrollo reglamentario de esa norma en los artículos 44, 85, 100 y 106 RLGCPC, refiere una serie de supuestos y herramientas para que la Administración determine precisamente la razonabilidad de las ofertas, entre las que se encuentran el uso del catálogo y banco de precios, comparación de precios históricos, consulta previa a los proveedores, estudio de mercado, entre otros. Este análisis -que no es el cumplimiento de un requisito formal- busca evaluar precios, disponibilidad, calidad y otros aspectos relevantes de los bienes o servicios en cuestión, con el propósito de respaldar la toma de decisiones informadas por parte de la Administración y asegurar la transparencia, competencia y eficiencia en los procesos de contratación (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024).

**b) Rangos de tolerancia deben definirse desde el pliego.** La verificación de la razonabilidad parte de que el precio de referencia y sus bandas de tolerancia han sido elaboradas desde la fase de planificación después de realizar los respectivos estudios según los artículos 34 LGCP y 44 RLGCPC. De ahí que, los rangos o bandas de tolerancia deben ponerse en conocimiento desde el pliego no sólo para efectos de la debida confección de la oferta sino en cumplimiento de los principios de transparencia e igualdad; por lo que las Administraciones deben de ajustar la forma en que se realizan los estudios de mercado, la información que se consigna en sus pliegos de condiciones y la manera por medio de la cual realizan los análisis de razonabilidad de las ofertas, pues -en principio- no pueden variarse las bases de razonabilidad durante la evaluación de ofertas.

**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). Así entonces, entre otros casos, mediante la resolución R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024, se indicó sobre el tema: "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 RLGCPC 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 dónde -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."

**d) Posibilidad de subsanar el estudio de mercado.** El estudio de mercado como el análisis de razonabilidad están estrechamente relacionados, siendo el primero la base del segundo. Ahora bien, tomando como referencia las disposiciones del artículo 44 del RLGCPC, este órgano contralor entiende que existen situaciones que pueden llevar a afectar el resultado obtenido por el estudio realizado al momento de analizar ofertas, siendo el objetivo del estudio de mercado reflejar la situación de este, se entiende que es posible su subsanación, bajo tres situaciones debidamente justificadas y acreditadas: 1) Que la situación no existiera al momento en que se realizó el estudio de mercado. 2) Presencia de errores técnicos constatables en el estudio realizado. 3) Situaciones excepcionales del mercado específico.

**e) El análisis de razonabilidad y la indagatoria del precio.** Considerando que el artículo 42 LGCP dejó la presentación del presupuesto detallado para la oferta que resulte adjudicada, claramente no es posible requerirlo para el análisis de razonabilidad en la etapa de evaluación de ofertas (R-DCP-SICOP-00401-2024 de 19 de marzo de 2024), ni tampoco pretender que se aporte indirectamente en la indagación sobre razonabilidad ni pretender un análisis de razonabilidad sobre componentes específicos de la estructura del precio que impliquen un análisis de presupuesto detallado sino que estos rubros deben analizarse globalmente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024). Desde luego, queda excluida de esas limitaciones lo que concierne a la prerrogativa de la Administración de verificar que las ofertas respeten la legislación vigente, pues a la Administración le corresponde verificar que se respete el ordenamiento jurídico en función del objeto contractual, como podría ser el caso de la legislación laboral que es de acatamiento obligatorio para la Administración y cualquier oferente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024).

Se debe considerar que, aunque los artículos 41 de la Ley General de Contratación Pública y 101 de su Reglamento permiten que un oferente presente una línea de crédito o garantía, este recurso solo se utilizará cuando tras la indagatoria la Administración aún tenga dudas sobre la razonabilidad del precio ofertado. Además, se le podrá solicitar a la oferta que resulte ser la posible adjudicataria (R-DCP-SICOP-00469-2025 de 18 de marzo de 2025).

Finalmente, la Administración a partir de los aspectos indicados, deberá emitir un informe final concluyendo sobre el análisis efectuado a cada oferta y la calificación que esta tendría de frente a la razonabilidad del precio ofertado.

**f) Consecuencias de no cumplir la normativa vigente sobre razonabilidad.** Conforme lo que se ha indicado, la definición de los precios de referencia y las bandas de tolerancia debe hacerse desde el pliego del concurso (R-DCP-SICOP-01450-2024 de 18 de setiembre de 2024) y no puede variarse o desconocerse por la Administración bajo el argumento de que se trataba de una metodología simplemente referencial. De igual forma, la omisión del cumplimiento de los análisis de mercado, la fijación del precio de referencia y las bandas de tolerancia implicaría eventualmente que el acto final adolece de un vicio en el motivo, que en cada caso no exime al eventual disconforme de la carga de prueba para desvirtuar la presunción de validez que cobija al acto final y cuya conservación demanda el principio de eficiencia constitucional.

*En los casos en que estas circunstancias se acrediten y exista un mejor derecho de quién impugna, ciertamente le corresponderá a la Administración realizar los estudios de mercado, definir precios de referencia y bandas y luego aplicarlos a las ofertas recibidas; es decir, se hace necesario que se cumpla a cabalidad con las etapas para razonabilidad previstas por la legislación y desarrolladas por el respectivo reglamento, no como un rito formal sino como un aspecto sustantivo del procedimiento de concurso. Este cumplimiento si bien no amerita la nulidad del procedimiento en consideración a los principios de eficacia y eficiencia, no es un aspecto soslayable o facultativo para la Administración por lo que debería enmendarse; por lo que en afán de evitar retrasos innecesarios al interés público debe cumplirse con lo dispuesto por la normativa vigente en forma oportuna. Por lo demás, podría no precluir la discusión del tema para efectos de una impugnación del acto final porque precisamente los estudios se hicieron con posterioridad a la apertura, circunstancia que podría evitarse eventualmente de definirlos desde el pliego y dejar su discusión al recurso de objeción en una etapa más temprana. Desde luego, cada caso amerita un análisis específico de lo actuado y de las especiales particularidades” (resaltado corresponde al original).*

En atención a lo expuesto, se concluye que la verificación de la razonabilidad del precio constituye un deber sustantivo e ineludible de la Administración, cuyo cumplimiento debe originarse en la fase de planificación mediante estudios de mercado técnicamente fundados, la definición previa de precios de referencia y el establecimiento de rangos de tolerancia en el pliego de condiciones, conforme lo exige la normativa vigente.

En virtud de lo anterior, **corresponde a la Administración licitante proceder con un nuevo análisis de la razonabilidad del precio** respecto de la oferta presentada por la parte recurrente. Dicha valoración deberá realizarse con estricto apego a los parámetros establecidos en la normativa vigente, incluyendo, entre otros, el estudio de mercado, los precios de referencia y las bandas de tolerancia. Lo anterior, con el fin de determinar si la empresa recurrente, considerando el precio originalmente ofertado, continúa ostentando la condición de oferta elegible para la Partida No. 2 del presente procedimiento de contratación.

**IV. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR LA EMPRESA MEMORIS FOREVER S.A. 1) Sobre los imprevistos. Criterio de la División:** Como punto de partida, se debe señalar que la recurrente ha presentado diversos argumentos relativos al precio y a la estructura del precio presentada por la adjudicataria, de los cuales este Despacho únicamente abordará el que se refiere al rubro de imprevistos, conforme a la explicación que a continuación se expone.

Como punto de partida, cabe señalar que el artículo 102 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública establece en lo que interesa respecto al desglose del precio, lo siguiente: “(...) *Esta estructura estará compuesta por el desglose del precio de oferta, tanto en valores absolutos como porcentuales, con el detalle de al menos los siguientes componentes: los costos directos, los costos indirectos, la utilidad y los imprevistos*”.

En relación con este aspecto, la parte apelante ha alegado que la empresa adjudicataria incumple con los elementos mínimos que debe contener la estructura del precio, conforme a lo dispuesto en el artículo 102 del RLGCP, en tanto omitió incluir el rubro correspondiente a los imprevistos.

Por su parte, la empresa adjudicataria ha señalado que el pliego de condiciones no establecía un desglose específico obligatorio respecto de la estructura del precio a presentar. No obstante, mediante su respuesta en audiencia inicial, sostiene que su oferta contempla márgenes generales bajo los rubros de “otros gastos” y “gastos financieros”, los cuales pueden abarcar contingencias comunes en contratos de esta naturaleza.

De conformidad con lo expuesto, es posible concluir que la empresa adjudicataria sí contempló el rubro de imprevistos dentro de los rubros denominados “otros gastos” y “gastos financieros”.

Al respecto y a efectos de resolver el asunto que nos ocupa, reviste de importancia efectuar algunas consideraciones.

En primer término, tal y como se indicó anteriormente, la empresa adjudicataria ha señalado que los rubros de “otros gastos” y “gastos financieros” pueden cubrir cualquier imprevisto que surja. No obstante, dicha manifestación carece de precisión en cuanto al monto asignado o considerado dentro de dichos rubros para atender tales eventualidades.

En segundo lugar, se debe considerar que la naturaleza de los rubros asociados a los gastos y a imprevistos, es sustancialmente diferente. Lo anterior dado que, los rubros clasificados como “otros gastos” y “gastos financieros” corresponden a partidas con funciones específicas y previsible sujetos a reajuste, mientras que los imprevistos constituyen contingencias inciertas, de carácter eventual y, por ende, no deben ser objeto de reajustes.

En tercer lugar, de conformidad con el artículo 107 del RLGCP debe considerarse que los imprevistos no se encuentran sujetos al reajuste de precio, razón por la cual la inclusión de este rubro en otros que sí son susceptibles de reajuste resulta improcedente y contraviene la normativa, toda vez que los imprevistos, por su naturaleza, no deben estar sujetos a modificaciones posteriores en el precio definido y dicha práctica introduce incertidumbre en la determinación final del precio.

En consecuencia, si bien se reconoce la existencia de un componente destinado a imprevistos en la oferta presentada por el adjudicatario, es posible concluir que dicha oferta se encuentra afectada por las siguientes razones: i) no se especificó el monto considerado dentro de los rubros “otros gastos” y “gastos financieros” que corresponde a imprevistos; ii) la inclusión de los imprevistos en rubros que poseen una naturaleza distinta resulta inapropiada; y iii) los rubros “otros gastos” y “gastos financieros” son reajustables, mientras que los imprevistos no lo son, lo que determina la improcedencia de su inclusión en dichos rubros.

Estos aspectos implican la improcedencia e incertidumbre del precio cotizado por el adjudicatario y, en consecuencia, implican que su oferta sea declarada inelegible, toda vez que, aun cuando se contemplaron los imprevistos, éstos fueron incorrectamente ubicados dentro de la estructura del precio.

Así las cosas, ante las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, este órgano contralor determina que lleva razón la apelante en su argumento respecto al rubro de los imprevistos por parte de la adjudicataria, razón por la cual lo procedente es declarar **con lugar** el recurso de apelación interpuesto, conforme a lo establecido en el artículo 98, inciso b), punto ii) de la Ley General de Contratación Pública. En virtud de

ello, **se agota la vía administrativa**. En consecuencia, **se anula** el acto de adjudicación dictado a favor Grupo Veterinario La Troja de San Ramón S.A. en la partida No. 2 del procedimiento licitatorio objeto de análisis.

Finalmente, en atención a los principios de economía procesal y celeridad, se considera innecesario emitir pronunciamiento sobre los restantes argumentos formulados por la recurrente en contra de la oferta adjudicataria, por cuanto su análisis no alteraría ni cambiaría la condición de inelegibilidad ya determinada respecto de dicho oferente.

## 5. Aprobaciones

<b>Encargado</b>	EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	26/06/2025 07:50	<b>Vigencia certificado</b>	29/11/2023 09:19 - 28/11/2027 09:19
<b>DN Certificado</b>	CN=EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=EDGAR RICARDO, SURNAME=HERRERA LOAIZA, SERIALNUMBER=CPF-01-0884-0876		
<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>	FERNANDO MADRIGAL MORERA	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	26/06/2025 08:26	<b>Vigencia certificado</b>	17/05/2024 15:22 - 16/05/2028 15:22
<b>DN Certificado</b>	CN=FERNANDO MADRIGAL MORERA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=FERNANDO, SURNAME=MADRIGAL MORERA, SERIALNUMBER=CPF-02-0652-0911		
<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>	ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	26/06/2025 18:26	<b>Vigencia certificado</b>	21/05/2024 15:18 - 20/05/2028 15:18
<b>DN Certificado</b>	CN=ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ELARD GONZALO, SURNAME=ORTEGA PEREZ, SERIALNUMBER=CPF-01-0931-0970		
<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>	02/07/2025 23:59		
<b>Número resolución</b>	R-DCP-SICOP-01156-2025	<b>Fecha notificación</b>	27/06/2025 08:12