

# Emitir resolución de recursos

## 1. Generar resolución de recursos

Encargado	Valeria Corrales Rojas		
Fecha/hora gestión	12/09/2025 08:24	Fecha/hora resolución	12/09/2025 12:48
* Procesos asociados	Recursos <input type="text"/>	Número documento	8072025000001802
* Tipo de resolución	Resolución de rechazo <input type="text"/>		
Número de procedimiento	2025LY-000003-0006600001	Nombre Institución	CONSEJO TÉCNICO DE AVIACIÓN CIVIL
Descripción del procedimiento	Ampliación de plataforma de aeronaves en el Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós		

## 2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000001638	21/08/2025 19:45	LUIS DIEGO VALVERDE CALVO	QUEBRADORES PEDREGAL SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley <input type="text"/> )	Por falta de fundament: <input type="text"/>
8002025000001634	21/08/2025 17:11	LUIS GEOVANNI RODRIGUEZ NARVAEZ	DETALLES DE CONSTRUCCION SOLARA SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley <input type="text"/> )	Por falta de fundament: <input type="text"/>

## 3. \*Resultando

Que mediante auto No.8052025000001767 del 22 de agosto del 2025 de las 11 horas y 03 minutos esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante.

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

---

**I. Consideraciones de oficio.** Este órgano contralor estima oportuno orientar la gestión de los procedimientos de contratación pública por medio de las siguientes consideraciones.

#### **A. Aspectos previos al procedimiento:**

**Imprevistos:** Para contratos de obra y servicios, los componentes de la estructura del precio no están a disposición de la Administración. Así, para el rubro de imprevistos son un rubro para cubrir situaciones imprevistas que puedan surgir durante la ejecución contractual, sirviendo como garantía del cumplimiento del objeto contractual y la consecución del fin público. No obstante, cada oferente definirá el nivel de riesgo que pretende cubrir en este rubro. Además, este rubro no es reajutable. Ahora, en los contratos mencionados, es obligatorio incluir los imprevistos explícitamente para garantizar la igualdad entre oferentes y la transparencia en la inversión de recursos públicos. No cotizar el rubro (cero, omitirlo o dejarlo en blanco) maximiza la posibilidad de problemas en la ejecución del contrato, por lo que no es aceptable. Excepción: Aunque la regla general es la inclusión obligatoria de los imprevistos en contratos de servicios y obra, la Administración puede determinar que no es necesario en casos muy particulares, siempre y cuando lo justifique en el pliego de condiciones, explicando las razones y cómo no se afecta el cumplimiento del contrato. Los oferentes pueden objetar esta decisión si lo consideran pertinente. (Resolución No. R-DCP-SICOP-01324-2025)

**Compra pública estratégica:** Los pliegos de condiciones en los procesos de contratación pública pueden incluir criterios diferenciados para sectores o situaciones específicas, los cuales buscan promover la compra pública estratégica y lograr objetivos más allá del precio, como la inclusión social o la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, la inclusión de estos criterios está sujeta a la debida justificación técnica sustentada en estudios de mercado para asegurar que no limiten injustificadamente la libre competencia. La Administración, aunque goza de discrecionalidad para definir los factores de evaluación, debe asegurarse de que estos cumplan con las características esenciales del sistema de evaluación: trascendencia, pertinencia, proporcionalidad, aplicabilidad y completez. (R-DCP-SICOP-1180-2025 del 01 de julio)

**iii. Regla fiscal:** 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.

#### **B. Sobre la evaluación de Ofertas:**

**Trascendencia del incumplimiento:** La Administración se encuentra en la obligación de sustentar sus actos. Así en el caso de incumplimientos de las ofertas, se espera que este sea analizado bajo el norte de la consecución del fin perseguido con el concurso, y cómo este se ve afectado a raíz de ese incumplimiento, de manera que sean excluidas ofertas que presenten vicios sustanciales, y no aquellas en las que el vicio es intrascendente. (Resolución R-DCP-SICOP-02051-2024 del 16 de diciembre).

**Subsanación:** La lectura de esta debe realizarse bajo la luz de los principios de eficiencia e igualdad con una orientación a los resultados. Así: 1- La Administración debe estudiar la oferta presentada y prevenir en un solo documento los aspectos que deban solventarse, para ello se requiere claridad en lo que la Administración espera sea atendido. Sin embargo, ante la nueva información, es posible que la Administración solicite efectuar un nuevo requerimiento. 2- El plazo que se fije para atender debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad de frente al requerimiento. 3- No es necesario solicitar subsanar aspectos que no requieren mayor manifestación del oferente. 4- Si el oferente no procede dentro del plazo establecido a subsanar operará la sanción de caducidad. No obstante, se debe analizar la trascendencia del incumplimiento. 5- No es posible en fase recursiva subsanar aspectos que en su momento fueron claramente prevenidos por la Administración. (Resolución No. R-DCP-SICOP-01070-2024 del 24 de julio). 6- La subsanación de oficio no es una habilitación irrestricta para los oferentes de hacerla en cualquier momento, pues la Administración cuenta con plazos para cumplir con las etapas del procedimiento. (R-DCP-SICOP-00097-2025 del 21 de enero)

#### **Razonabilidad del precio bajo la nueva LGCP.**

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, las cuales ha enmendado 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 oficiosas 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 RLGCP, 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 RLGCP. 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 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 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 RLGCP, 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. (Resolución No. R-DCP-SICOP-00743-2025)

**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).

En cuanto a la indagatoria, la Administración podrá solicitar a los oferentes que presentan precios presumiblemente excesivos o ruinosos que justifiquen sus precios. Ante esto, el oferente debe justificar por medios idóneos las razones por las que su precio si es razonable. Recibido esto, la Administración deberá motivar las razones por las que encuentra que lo es o no. (R-DCP-SICOP-01159-2025 del 27 de junio).

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.

## **SOBRE EL ESTUDIO DE MERCADO**

El **estudio de mercado** es un proceso sistemático y exhaustivo, indispensable en la planificación de la contratación pública en Costa Rica.. Su objetivo es obtener información actualizada y confiable sobre las condiciones del mercado de los bienes, obras o servicios que se desean adquirir. Este análisis no se limita a solicitar cotizaciones; busca evaluar precios, disponibilidad y calidad, actuando como la base para tomar decisiones informadas y asegurar la transparencia y eficiencia en los procedimientos de adquisición, en línea con el **artículo 34 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP)**.

La obligatoriedad de este estudio está firmemente establecida en la normativa. Como se señala en la **LGCP** y su reglamento, el estudio de mercado es la antesala de la estimación inicial del contrato (artículos 34 y 35 LGCP), proporcionando datos cruciales sobre precios y disponibilidad. Es una herramienta clave para proteger el principio de competencia y libre concurrencia, ya que identifica proveedores potenciales y ayuda a establecer precios justos y razonables. La importancia de este análisis y su vínculo con las especificaciones técnicas se subraya en resoluciones como la **R-DCP-00044-2024**, **R-DCA-SICOP-01054-2023**, **R-DCA-SICOP-01493-2023**, **R-DCA-SICOP-00852-2023** y la **R-DCA-SICOP-00683-2023**.

Un **estudio de mercado robusto y bien documentado** no es solo un requisito formal, sino una herramienta estratégica esencial. Su correcta implementación y su inclusión en el expediente administrativo son vitales para la legalidad y la eficacia de los procesos de contratación. Un análisis minucioso garantiza que la Administración obtenga el mejor valor por el dinero invertido, promueve la transparencia y fortalece la confianza en la gestión pública. La falta de este estudio, o su realización deficiente, puede llevar a contrataciones ineficientes y a la vulneración de los principios de la contratación pública.

## **SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE QUEBRADORES PEDREGAL S.A Y DETALLES DE CONSTRUCCIÓN SOLARA S.A**

El pliego de condiciones en el punto 2.10.1, detalla como criterio de admisibilidad que el oferente debe contar con un ingeniero residente, que sea ingeniero civil o en construcción que "que cuente con experiencia en el desarrollo de al menos 5 proyectos, relacionado con construcción o reconstrucción de pavimento rígido en pistas, plataformas de aeropuertos u otros similares según se indica en el documento de Términos de Referencia Técnicos de la contratación."

De igual manera, en el apartado 2.10.2, se detalla que el oferente debe contar con un director de obra, el cual, entre otras consideraciones debe contar con "al menos 10 proyectos con funciones de director técnico o director de obra, de pavimento rígido en pistas, plataformas de aeropuertos u otros similares según se indica en el documento de Términos de Referencia". (ver ventana Ingreso del pliego de condiciones. Apartado F. Documento del Pliego de Condiciones. documento N.º 18 denominado "*Pliego de Condiciones Ampliación Plataforma*")

Ambos recurrentes coinciden en su argumentación sobre la experiencia requerida para los puestos. Consideran que el criterio actual, basado en la cantidad de proyectos, no es pertinente ni concuerda con elementos valorativos de interés para la Administración, como la experiencia acumulada por área.

Manifiestan que la cantidad de proyectos solicitada no es representativa, ya que no se especifica un área mínima por proyecto ni un área mínima total. Esto, a su juicio, no refleja necesariamente la complejidad de la contratación. Proponen que contabilizar el área o volumen real de los proyectos, en lugar de la cantidad, sería un indicador más objetivo para verificar la capacidad técnica y el dominio operativo.

Manifiesta el recurrente Detalles de Construcción SOLARA S.A, que en el estudio de mercado no se realiza un razonamiento técnico al respecto, reiterando únicamente lo descrito en el pliego.

La Administración, en audiencia otorgada señaló que la exigencia de la cantidad de proyectos busca garantizar que los profesionales hayan acumulado experiencia suficiente en la ejecución de obras similares, sin limitar dicha experiencia a una métrica única, ya que esto podría excluir profesionales capacitados que hayan participado en proyectos complejos de menor escala, sin que esto signifique que no cuentan con la capacidad para ejecutar y gerenciar un proyecto de esta naturaleza. Manifiesta además que la experiencia empresarial si contempla un área mínima total de experiencia del oferente, lo cual asegura que como organización se han ejecutado obras de envergadura por lo que no es necesario replicar este criterio para los profesionales.

### **Criterio de la División:**

En su argumentación, los objetantes no aportaron ninguna prueba ni sustento técnico que demostrara de manera fehaciente que el criterio establecido por la Administración es desproporcionado, poco técnico o que restringe indebidamente la competencia. La simple manifestación de que el criterio no es pertinente no es suficiente para que esta División revierta la decisión de la Administración.

Para que el recurso hubiera prosperado, era necesario que los objetantes aportaran estudios, referencias de mercado o casos concretos que demostraran que el método de medición por área es el estándar de la industria para obras de esta naturaleza, y que la práctica de la Administración resulta una excepción injustificada.

En este orden de ideas, el pliego de condiciones está cubierto por una presunción de validez, por lo que quienes presentan recurso de objeción tienen la obligación de probar que éste les limita injustificadamente la participación, que se violentan normas o principios en la materia, o que incluso técnicamente es improcedente lo que se solicita, y no solo hacer afirmaciones para modificar el pliego de condiciones sin ninguna base legal o técnica, tratando de que el pliego se adapte a sus condiciones particulares, lo cual es totalmente improcedente.

Por lo tanto, al no haber cumplido con la carga de la prueba que les corresponde, se procede a **rechazar de plano ambos recursos de objeción, por falta de fundamentación.**

## **5. Aprobaciones**

<b>Encargado</b>	VALERIA VANESSA CORRALES ROJAS	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	12/09/2025 08:33	<b>Vigencia certificado</b>	17/07/2023 11:40 - 16/07/2027 11:40

<b>DN Certificado</b>	CN=VALERIA VANESSA CORRALES ROJAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=VALERIA VANESSA, SURNAME=CORRALES ROJAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1440-0814
<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>	12/09/2025 12:48	<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>	18/09/2025 23:59		
<b>Número resolución</b>	R-DCP-SICOP-01715-2025	<b>Fecha notificación</b>	12/09/2025 14:37