

## **R-DCP-00069-2025**

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Pública.**  
San José, a las once horas con veintisiete minutos del diecisiete de octubre de dos mil veinticinco.

**RECURSO DE OBJECCIÓN** interpuesto por **LOGÍSTICA DE GRANOS S.A.**, en contra del pliego de condiciones de la **LICITACIÓN MAYOR No. 2024LY-CAL-000001-INCOP** promovida por el **INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACÍFICO (INCOP)** para la “Concesión de obra pública con servicio público para la modernización de infraestructura y equipamiento de Puerto Caldera”.

### **RESULTANDO**

- I. Que la empresa Logística de Granos, S.A., el siete de octubre de dos mil veinticinco, presentó recurso de objeción en contra del pliego de condiciones del procedimiento de Licitación Mayor No. 2024LY-CAL-000001-INCOP para la concesión de obra pública con servicio público para la modernización de infraestructura y equipamiento de Puerto Caldera.
- II. Que la presente resolución se dicta dentro del plazo de ley y en su trámite se han observado las disposiciones legales y reglamentarias respectivas.

### **CONSIDERANDO**

**I.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO INTERPUESTO POR LOGÍSTICA DE GRANOS, S.A. Temas planteados: 1) Sobre la incorrecta aplicación de la Ley 7762.**  
La empresa objetante señala que el INCOP utiliza un marco legal incorrecto para esta licitación. Alega que el artículo 2, inciso 3, de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos (Ley 7762) prohíbe expresamente dar en concesión bajo esta ley las obras existentes en los muelles de Caldera, Limón, Moín y Puntarenas. Indica que la ley solo permite concesionar las “obras nuevas o las ampliaciones”.

Sostiene que el proyecto no parte de cero, sino que entrega una infraestructura portuaria completamente operativa y existente (muelles 1, 2, 3 y 4) al nuevo concesionario desde el

primer día. En esa línea señala que las nuevas obras, aunque importantes, son una modernización y ampliación de algo ya en funcionamiento. Cita ejemplos donde la Ley 7762 se aplicó correctamente a proyectos nuevos (Aeropuerto de Liberia, Terminal de Contenedores de Moín, muelle 4 de Caldera en su origen), a diferencia de este caso que involucra la totalidad de un puerto funcional.

**2) Sobre la errónea interpretación del límite del 25% del monto total de la inversión.**

La objetante ataca la justificación de la Administración y de la Contraloría General de la República (CGR) para usar la Ley 7762, basada en un criterio cuantitativo. Señala que la Administración argumenta que como la nueva inversión (estimada en \$151 millones USD solo en obras iniciales) supera ampliamente el 25% del valor en libros de los activos existentes, el proyecto califica como “obra nueva” y, por tanto, es aplicable la Ley 7762.

Indica que esta es una extrapolación indebida y señala que el artículo 48 de la Ley 7762, que menciona el 25%, se refiere a un tope máximo para modificar contratos de concesión ya en ejecución, no para definir la naturaleza de un nuevo proceso licitatorio. Advierte que esta interpretación laxa crearía un precedente peligroso, permitiendo que cualquier mejora sustancial en infraestructura pública (como ampliar una carretera) se disfrace como “obra nueva” para ser concesionada bajo esta ley, ignorando el valor y la existencia del activo original.

Cuestiona la falta de publicación de los avalúos actualizados que demuestren con claridad cómo se calculó dicho porcentaje.

**3) Sobre la reducción indebida del canon de explotación.** La objetante indica que existe una evidente contradicción. Ello porque la concesión actual de SPC (muelles 1, 2 y 3 - obra existente) paga un canon del 15% de los ingresos brutos, mientras que la nueva licitación, al enmarcarse en la Ley 7762, establece un canon único del 5% para la explotación de toda la infraestructura (existente y nueva).

Señala que el adjudicatario explotará la infraestructura existente y altamente rentable desde el día uno, pero pagando un canon tres veces menor (5% en lugar de 15%) y este

beneficio se mantendría durante todo el periodo de construcción (hasta 48 meses) antes de haber realizado las inversiones significativas que supuestamente justifican el uso de la Ley 7762.

Calcula que la diferencia dejada de percibir por el Estado durante todo el plazo de la concesión, al aplicar un 5% en vez de un 15%, asciende a más de \$619 millones de dólares, una cifra que supera la inversión inicial requerida. Agrega que el cartel intenta compensar esta merma con “pagos extraordinarios” (un 2% variable y un pago fijo). Sin embargo, aun sumando estos pagos, no se alcanzan los niveles de ingreso que generaría un canon del 15%.

Adiciona que la propia CGR ha indicado que estos pagos son opcionales para el oferente (su no inclusión solo resta puntos en la evaluación, no descalifica la oferta). Por tanto, el Estado podría no recibirlos, agravando la pérdida financiera.

**4) Sobre la incertidumbre sobre el servicio de remolcadores.** La objetante señala que recurre la falta de definición sobre un servicio esencial para la operación portuaria. Indica que el servicio de remolcaje no está incluido en la concesión, y el cartel no define cómo se prestará este servicio vital.

Manifiesta que el INCOP se limita a decir que “se responsabiliza de tener este tema resuelto”, sin presentar un plan concreto y esto genera incertidumbre sobre si habrá una nueva licitación, una prórroga al actual operador y, fundamentalmente, cómo afectará esto a las tarifas portuarias integrales que el nuevo concesionario debe considerar.

**Criterio de la División.** En atención a los puntos señalados por el recurrente, es menester realizar varias precisiones. Como aspecto de primer orden, este órgano contralor procederá a abordar la totalidad de los alegatos en un solo punto, ya que el análisis de los argumentos conduce a un resultado idéntico para cada uno de ellos.

Por otra parte, es conviene indicar que los temas que presenta la empresa objetante no sólo no corresponden a alegatos en contra de la última versión del cartel o a las

modificaciones solicitadas por este órgano contralor en la última resolución, sino que se refieren a temas ya consolidados según se procederá a explicar.

Sobre esto, conviene señalar que en la resolución R-DCP-0043-2025, correspondiente a la última ronda de objeciones resuelta por este órgano contralor, los temas abordados fueron: los requisitos del programa de construcción y principales plazos. Punto 7, apartado II, respuestas a solicitudes de aclaración respecto a las cláusulas 1.5, 3.2, 3.3.1, 3.3.4.1 y Anexo 12; los riesgos del concesionario; el punto 2, incisos vi y vii del Anexo II. También la sección 4. Punto 10 del Anexo 12, el estudio técnico respecto a las cláusulas penales y el procedimiento para la imposición de sanciones.

Además, este órgano contralor se refirió al suministro de energía, a la sala de documentación, a la razonabilidad del plazo para ofertar y a la cláusula 3.4.6.1 y 3.4.6.2 del borrador del contrato correspondiente al restablecimiento del equilibrio económico.

En el caso particular, la empresa objetante argumenta en contra de la base normativa que da sustento al procedimiento y a lo expuesto en el oficio No. 08161 del 14 de mayo de 2024, mediante el cual esta Contraloría General atendió una consulta de INCOP en torno a la limitación establecida en el párrafo tercero del artículo 2 de la Ley 7762 para dar en concesión obras existentes. Además, se refiere a una disminución del canon de explotación y finalmente, se refiere a la supuesta incertidumbre sobre el servicio de remolcadores, es decir, a la inclusión de este servicio dentro del objeto del concurso.

En adición a lo dicho, en su petitoria, el impugnante solicita: “**ACLARE Y MODIFIQUE** los ítems señalados en la **OBJECCIÓN PRIMERA Y OBJECCIÓN SEGUNDA (...)**” (mayúsculas y destacado son del original). Por lo tanto, es claro que su objeción está dirigida a aspectos que no corresponden a la última versión del cartel ni a los aspectos que quedaron pendientes de resolver por parte de la Administración.

Contextualizado lo anterior, conviene indicar que el artículo 90 de la Ley General de Contratación Pública -de aplicación supletoria a la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos- dispone que: “*La preclusión procesal opera en todos los*

*tipos de recursos que regula la presente ley e implica la extinción de la facultad para impugnar el contenido del pliego de condiciones o el acto final del procedimiento según corresponda, cuando ya se ha ejercido con anterioridad el respectivo recurso o se contó con la posibilidad de hacerlo./ Cuando se objete un pliego de condiciones que ya había sido sometido al recurso de objeción, es susceptible de ser impugnado únicamente el contenido del pliego objeto de modificación, no así el contenido de cláusulas consolidadas que no fueron modificadas con anterioridad.”*

Ahora bien, el principio de preclusión procesal es un concepto jurídico aplicado en los procedimientos de contratación pública con el propósito de establecer límites temporales y sustantivos en las diferentes fases y sub etapas de dicho proceso. En otras palabras, una vez que se ha tomado una decisión o se ha avanzado en una fase específica del procedimiento de contratación, no es jurídicamente apropiado retroceder a etapas previas ya superadas o impugnar los actos interlocutorios o finales que puedan ser objeto de recurso, si se ha agotado el plazo establecido por la normativa para hacerlo.

Respecto de este tema, este órgano contralor mediante la resolución No. R-DCA-00296-2023 indicó lo siguiente: “(...) resulta oportuno desarrollar lo correspondiente en cuanto a la preclusión procesal, como elemento importante para los efectos de lo que será analizado en la presente resolución (...) el ordinal 90 de la Ley General de Contratación Pública regula lo siguiente: (...) Dicha figura jurídica pretende que todo procedimiento de contratación respete el principio de seguridad jurídica entre los participantes, con respecto a la tramitación de cada concurso, en cuanto a agotar las etapas del mismo en los plazos correspondientes, de forma que en el menor plazo posible se logre la satisfacción de la necesidad que se promueve con cada proceso de compra pública. (...) En cuanto al principio de preclusión, la doctrina señala: “Está representado por el hecho de que las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, impidiéndose el regreso a etapas y momentos procesales ya extinguidos y consumados. La preclusión es la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal.” (PACHECO, Máximo, *Introducción al Derecho*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1976, p. 263) (...). En este mismo sentido el artículo 250 del RLGCP desarrolla lo referente a la preclusión procesal. Sobre el tema, resulta de

*interés lo indicado en la resolución No. R-DCP-SICOP-00072-2024 al indicar que en el caso del recurso de objeción en contra del pliego de condiciones: "(...) la extinción de la facultad para impugnar se presenta cuando se dé alguna de las siguientes situaciones: 1) Cuando ya se tuvo la oportunidad de ejercer el derecho de recurrir los temas impugnados y no se ejerció en el momento que correspondía; y 2) Cuando se recurra algún aspecto que ya se haya resuelto previamente. En este sentido, y de frente al primer supuesto, se tiene que aquellas cláusulas que no fueron impugnadas en el momento procesal oportuno tiene como consecuencia su consolidación y la imposibilidad de ser objetadas ante este órgano contralor si no fueron modificadas por la Administración."*

De lo transcrito es claro que la preclusión procesal es un precepto legal que impide retroceder o impugnar actos o decisiones previamente tomadas, si el acto recurrible -con las salvedades de ley- para los efectos ya se encuentra en firme.

Para el caso concreto debe tenerse en cuenta que estamos en una cuarta ronda de impugnaciones, por lo tanto, las actuaciones que se den en esta oportunidad únicamente podrán concentrarse en los hechos y modificaciones que ocurrieron posterior a la resolución No. R-DCP-00043-2025 correspondiente a la tercera ronda de impugnaciones, encontrándose precluida la discusión de aspectos que no fueron objetados en dicho momento.

En el caso particular, se denota que lo pretendido por el recurrente es abrir la discusión sobre aspectos que no fueron objeto de modificación, siendo que, como se indicó, en esta ocasión sólo resultaría procedente la interposición de recurso de objeción de aquellas cláusulas modificadas por la Administración, ya sea por así ordenarlo la Contraloría General o porque hayan sido variadas de oficio por parte de la entidad licitante.

Nótese que en esta oportunidad, el alegato del recurrente se dirige a cuestionar el fundamento jurídico de la licitación y la errónea interpretación del límite de 25% establecido en el Ley 7762, aspecto que no fue alegado en las rondas anteriores de objeción, según se observa en la última resolución de este órgano contralor ni tampoco sufrió modificación en esta última versión del pliego.

Por otra parte, el recurrente cuestiona el canon de explotación establecido en la cláusula 3.5.1 del cartel. Respecto a esto último, puede observarse que desde la primera versión del cartel, la Administración estableció un canon de explotación de un 5%. Particularmente, la cláusula en cuestión -que corresponde a la cláusula 3.1 y no a la 3.1.5 como indica el recurrente- dispone: *“El Concesionario deberá satisfacer un pago equivalente al 5% de los ingresos brutos de la sociedad concesionaria, en concepto de canon por la explotación de la concesión para desarrollo regional, con frecuencia trimestral a contar desde la Orden de Inicio de la Concesión. Los pagos se harán con base en los ingresos brutos reportados en el trimestre respectivo y deberá realizarse máximo quince (15) días hábiles después de terminado el trimestre.”*

De la revisión de las cinco versiones del cartel puede observarse que no sólo el canon por explotación del 5% no ha variado, sino que la redacción de la cláusula es idéntica en todas las versiones del pliego.

Por lo tanto, si el impugnante consideraba que el porcentaje de canon es muy inferior al que actualmente reciben las concesionarias, debió plantear su alegato en la primera ronda de objeciones y no ahora, cuando esa cláusula ya se encuentra consolidada.

Finalmente, la recurrente también se refiere al servicio de remolcadores, específicamente señala que el servicio de remolcaje no está incluido en la concesión. Sobre este aspecto, es claro que por tratarse del objeto del concurso, el recurrente debió impugnarlo en la primera ronda de objeciones. Es decir, el momento procesal oportuno era en esa primera ronda y no ahora, cuando estas cláusulas ya están consolidadas y es claro qué incluye y qué no incluye el objeto del concurso, por lo tanto, precluyó el momento para alegar siendo además que el impugnante no ha establecido que proceda su revisión en esta etapa.

Así las cosas, conforme lo dispone el artículo 245 inciso d) del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, se **rechaza de plano** el recurso de objeción siendo que

sus alegatos se dirigen contra cláusulas del pliego que no han sido modificadas, por lo que se entiende consolidado y por ende cualquier cuestionamiento estaría precluido.

**POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 24, 34 de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos y 14, 15 y 16 del Reglamento General Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, 90 de la Ley General de Contratación Pública y 245 inciso d) y 250 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, se resuelve: **1) RECHAZAR DE PLANO** el recurso de objeción interpuesto por **LOGÍSTICA DE GRANOS S.A.** en contra del pliego de condiciones de la **LICITACIÓN MAYOR No. 2024LY-CAL-000001-INCOP** promovida por el **INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACÍFICO (INCOP)** para la “Concesión de obra pública con servicio público para la modernización de infraestructura y equipamiento de Puerto Caldera”. **NOTIFÍQUESE.**

Edgar Herrera Loaiza  
**Gerente Asociado a.i.**  
**División de Contratación Pública**  
**Contraloría General de la República**

Lucía Gólcher Beirute  
**Fiscalizadora**  
**División de Contratación Pública**  
**Contraloría General de la República**

Suraye Zaglul Fiatt  
**Fiscalizadora**  
**División de Contratación Pública**  
**Contraloría General de la República**

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

EHL/LGB/SZF/LCHA/PJG/FHB///abb  
NI: 22689, 22692.  
**NN:18328 (DCP-0269)**  
G: 2024005591-8  
Expediente electrónico: CGR-ROC-2025007981