

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	Pablo Pacheco Soto		
Fecha/hora gestión	28/11/2025 09:17	Fecha/hora resolución	28/11/2025 15:34
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000002373
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2025LY-000003-0012900001	Nombre Institución	INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES
Descripción del procedimiento	Suscripción de contrato para el servicio de mantenimiento y construcción de vías férreas en el sector Pacífico-GAM y el Sector Atlántico – Contrato Continuo		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000002413	06/11/2025 19:13	DENNIS GABRIEL MADRIGAL CERVANTES	DENNIS MADRIGAL CERVANTES	Sin lugar	Falta de fundamentaci
8002025000002412	06/11/2025 19:07	DENNIS GABRIEL MADRIGAL CERVANTES	DENNIS MADRIGAL CERVANTES	Sin lugar	Falta de fundamentaci

Emitir el por tanto de la resolución

3. *Resultando

RESULTANDO

I. Que el seis de noviembre de dos mil veinticinco, el señor Dennis Madrigal Cervantes, interpuso los recursos de objeción números 8002025000002412 y 8002025000002413, en contra del pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. 2025LY-000003-0012900001 para la suscripción de contrato para el servicio de mantenimiento de vías férreas en el sector Pacífico-GAM y el sector Atlántico – contrato continuo.

II. Que mediante auto n.º 8052025000002240 de las ocho horas con treinta y siete minutos del siete de noviembre de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante.

III. Que la Administración mediante documento n.º 8062025000004336 de las quince horas con treinta y ocho minutos del diecinueve de noviembre de dos mil veinticinco, contestó la audiencia conferida y se refirió a los recursos de objeción planteados por Dennis Madrigal Cervantes.

IV. 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 800202500002413 - DENNIS MADRIGAL CERVANTES

CONSIDERANDO

I. SOBRE LA FUNDAMENTACIÓN DE LOS RECURSOS DE OBJECCIÓN

La Ley General de Contratación Pública (en adelante LGCP) y su Reglamento (en adelante RLGCP) disponen el deber de fundamentación de los recursos de objeción al pliego de condiciones (en adelante "el pliego"), de manera tal que en los numerales 88 y 95 de la LGCP, así como 246 y 254 del RLGCP, se determina que todo recurso debe presentarse de forma fundamentada, acompañado de la prueba idónea, así como de los estudios técnicos que desvirtúen los criterios de la Administración o que les permitan acreditar sus afirmaciones. Aunado a ello, se establece como parte del deber de fundamentación, la obligación de los recurrentes de indicar claramente los principios y normas que se estiman infringidos.

Según los artículos 8 incisos e) y f), 40, 88 y 95 LGCP, así como los artículos 88, 90 y 254 del RLGCP, la Administración se encuentra facultada para establecer discrecionalmente en el pliego las especificaciones que estime pertinentes a fin de garantizar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios objeto de licitación. Bajo este panorama, deben considerar los recurrentes que la Administración se encuentra obligada a procurar atender la necesidad de la mejor manera, sin ocasionar daños a la Hacienda Pública y en ese sentido se espera de los oferentes se adhieran a estos requerimientos, en el tanto sean acordes al ordenamiento, no siendo posible ajustar requerimientos al oferente dejando de lado el fin público. Por lo tanto, la fundamentación se constituye en un deber que recae en todo objetante al momento de interponer su recurso, de forma que las impugnaciones que no cumplan con ese mandato, serán rechazadas de plano por improcedencia manifiesta, de conformidad con lo establecido en los artículos 87, 88 y 95 LGCP, así como 245 inciso c), 246 y 254 de su RLGCP.

Lo anterior, por cuanto al tenor del artículo 8 inciso e) LGCP, el pliego ostenta una presunción de validez, por lo que a fin de desvirtuarla, los objetantes deben acompañar su recurso con la prueba que sustente su dicho, dado que no son admisibles las meras consideraciones subjetivas que pueda tener un recurrente; de manera entonces que tratándose de los recursos de objeción, la carga de la prueba le corresponde al recurrente que impugne el pliego.

Bajo esa tesitura, esta División ha sido consecuente en manifestar, con base en la normativa de la LGCP y su Reglamento, que el recurrente soporta la carga de la prueba, y en consecuencia, debe presentar y aportar la prueba idónea en respaldo de sus argumentaciones, a fin de demostrar que sus pretensiones también contribuyen a satisfacer las necesidades de la Administración. Recuérdese que la Administración es quien conoce sus necesidades y la forma de satisfacerlas para el bienestar del interés público llamado a atender, así como que el pliego de condiciones goza una presunción de validez, razón por la cual, el recurrente está obligado a demostrar en forma indubitable la validez de sus alegaciones.

II. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECCIÓN INTERPUESTO POR DENNIS MADRIGAL CERVANTES. Para los efectos de la resolución, debe indicarse que se resuelve conforme a lo indicado por la parte, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en el SICOP, por lo que la lectura integral de argumentos puede hacerse en el expediente, de forma que se hará una simple referencia cuando se requiera para la mejor comprensión de la resolución.

a) Objeción Nro. 1. Sobre la Cláusula 5.29 del Pliego de Condiciones. Admisibilidad. Criterio de la División. El pliego de condiciones indica en la cláusula 5.29 lo siguiente:

“5.29. *En apego a lo dispuesto en la Ley General de Contratación Pública (Ley No. 9986), su Reglamento y la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley 7472), en especial los artículos 8 incisos a), c), e) y f) en relación con los principios legales de la contratación pública, 14 inciso h sobre las obligaciones del oferente y del contratista de abstenerse de realizar acuerdos colusorios de la Ley General de Contratación Pública, artículo 138 del Reglamento de la Ley General de Contratación Pública y artículo 11 inciso d de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, un mismo oferente no podrá resultar adjudicatario de más de uno de los siguientes contratos operativos:*

Conducción de trenes,

Mantenimiento de equipo rodante ferroviario,

Mantenimiento de vías férreas y estructuras.

Así como aquellas personas físicas y/o jurídicas que formen parte de un mismo grupo de interés económico, de forma individual ni mediante consorcios, uniones temporales de empresas o cualquier otra forma de colaboración, entendido este como el conjunto de oferentes que, aunque formalmente autónomas, operan bajo una dirección económica común, comparten recursos, representación legal, servicios, o presentan vínculos societarios que evidencien una unidad de decisión. Asimismo, se prohíbe la presentación de ofertas coordinadas o concertadas entre oferentes vinculados, que puedan afectar la libre competencia o vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores. La constatación de vínculos que influyan en el contenido de las ofertas será causa suficiente para la exclusión de las mismas, conforme al principio de proposición

única y al marco legal vigente en materia de contratación pública. Las empresas participantes deberán declarar bajo juramento que no mantienen vínculos de control, dependencia o coordinación con otros oferentes en este procedimiento ni en los contratos operativos de Conducción de trenes y Mantenimiento de equipo rodante ferroviario, y que sus ofertas han sido elaboradas de forma autónoma e independiente. La medida, responde a una necesidad operativa, técnica y de control, y se fundamenta en los principios de eficiencia, transparencia, imparcialidad, libre concurrencia y fiscalización efectiva, conforme lo establece la normativa vigente. Esta medida se encuentra debidamente justificada desde el punto de vista técnico, operativo y jurídico, y resulta indispensable para garantizar una ejecución contractual eficiente, fiscalizable y alineada al interés público en materia ferroviaria”.

Señala el **recurrente** que dicha cláusula es contraria al principio de igualdad y libre concurrencia al limitar injustificadamente la participación de oferentes, ya que impide que puedan resultar adjudicados en más de uno de los contratos operativos que se licitan (art. 8 inciso f) LGCP) (adjudicación múltiple). Agrega que la cláusula no evita la colusión ni promueve la competencia como lo indica la Administración. Indica que el artículo 138 del RLGCP no le permite a la Administración calificar de forma anticipada prácticas colusorias, monopolísticas o anticompetitivas. Señala que su deber es informar y comunicar a la Comisión para Promover la Competencia, y que es esta última la que tiene la autoridad y la competencia para calificar si una determinada actuación es contraria a los aspectos mencionados. Señala que lo que la Administración está haciendo es calificar por adelantado supuestas prácticas colusorias, monopolísticas o anticompetitivas sin contar con elementos objetivos o prueba idónea. Aduce que no se justifica que la Administración interfiera para evitar esa libre competencia, por lo que esa conducta del INCOFER es altamente negativa al privilegiar a empresas que no merecen ganar por el solo hecho de que ya una empresa ganó uno de los contratos, cuando en una práctica competitiva quien resulte mejor calificado debe ser el adjudicatario de los contratos y no debe la Administración intervenir, meter la mano en esa competencia, porque eso sí es una práctica anticompetitiva. Indica que lo planteado en el pliego no aporta ningún valor agregado al servicio que quiere contratar e impide la libre competencia entre los oferentes, ya que favorecería a alguno que en realidad no merece ganar pero se le daría el contrato siendo que el mejor calificado ya ganó un contrato. Indica que no existe prohibición para que un mismo oferente pueda participar en diferentes procesos que promueva una misma Institución y que si su oferta es admisible y mejor calificada debe ser la que resulte adjudicada. Agrega que lo anterior consta en la Ley General de la Contratación Pública en el Capítulo V completo en que se establece el Régimen de Prohibiciones para participar en una contratación pública. Cita el artículo 49 de la LGCP para indicar que ya el legislador cuidó la forma de garantizar la libre participación, evitar la colusión y prácticas anticompetitivas o monopolísticas. Agrega que no es justificable que la Administración ante un simple temor, proceda a limitar la posibilidad de resultar adjudicado solo porque hay riesgo de colusión. Aduce que en el apartado 1. *Información de solicitud de contratación*, se adjuntó por parte de la Administración el archivo Nro. 5 que es oficio Nro. *Incofer-PE-GOP-OF-0368-2025* denominado “*Justificación de restricción de participación por independencia operativa*”; la Administración incluyó una justificación para tomar esa decisión de limitar la participación y la competencia, la cual se basa en la interdependencia e independencia técnica-operativa que existe entre la conducción de trenes, el mantenimiento de equipo rodante ferroviario y el mantenimiento de vías férreas y estructuras; por lo que permitir que un mismo proveedor ejecute simultáneamente dos o más de estas funciones compromete los mecanismos de control cruzado para la Administración, dado que -según el oficio en mención- se debilita la independencia de los reportes operativos, puede existir incentivo para omitir reportes que revelen fallos atribuibles a la misma empresa y se afecta la capacidad del INCOFER para determinar con claridad responsabilidades ante incidentes como descarrilamientos, daños estructurales o fallas mecánicas. Ante esa justificación señala que el hecho de que las tres áreas están técnicamente interrelacionadas y actúen de forma independiente no es justificación suficiente para limitar la participación. Aduce que si una empresa es la responsable de la conducción, mantenimiento de vías o de mantenimiento de trenes, perfectamente cada uno de los colaboradores destacados en cada labor puede reportar las anomalías en la vía férrea o problemas mecánicos en los trenes, maniobras indebidas de conducción, fallos en la infraestructura; para lo cual aporta el criterio técnico de un experto ferroviario y un ingeniero industrial en apoyo de su argumento.

La **Administración** al atender la audiencia especial conferida **rechaza** la objeción. Indica que la cláusula objetada no limita el libre comercio y más bien amplía la oportunidad que nuevos oferentes puedan ofertar y que se les pueda adjudicar los contratos del Incofer, realizando procesos transparentes, donde no se beneficia al actual contratista, ni se agregan cláusulas que lo favorezcan directamente sobre otros oferentes. Agrega que no constituye una restricción arbitraria o injustificada a la participación de oferentes, sino una medida de regulación procompetitiva que busca evitar la concentración del mercado ferroviario en un solo operador o grupo económico, conforme a los principios de libre concurrencia y competencia efectiva reconocidos en los artículos 8 y 14 inciso h) de la Ley General de Contratación Pública (Ley 9986) y en el artículo 11 inciso d) de la Ley 7472 Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. Aduce que permitir que un

mismo oferente —o grupo económico— sea adjudicatario simultáneamente de los tres contratos operativos (conducción, mantenimiento de equipo rodante y mantenimiento de vías férreas) generaría una posición dominante contraria al interés público, afectando la pluralidad de operadores y la fiscalización efectiva de la ejecución contractual. Agrega que la medida no restringe la participación, sino que preserva la competencia y la independencia técnica entre los servicios. Añade que conforme al artículo 6 de la LGCP, la restricción impugnada tiene una razón técnica y operativa clara: evitar conflictos de interés, riesgos de colusión o interferencia entre las operaciones ferroviarias y su mantenimiento, lo cual podría comprometer la seguridad y continuidad del servicio público ferroviario. Indica que la separación de los contratos permite una supervisión cruzada y un control más transparente de la ejecución, asegurando que quien opera los trenes no sea el mismo que fiscaliza o mantiene la infraestructura o el equipo rodante. Agrega que de esa forma la cláusula protege el interés general y la seguridad operativa, objetivos legítimos y suficientes para sustentar una limitación razonable de adjudicación múltiple. Señala que lejos de ser una prohibición general de participación, la cláusula permite que cualquier oferente presente oferta en todos los procedimientos, limitando únicamente la posibilidad de adjudicación múltiple, lo cual constituye una medida proporcional y necesaria para cumplir los fines de la contratación pública. Indica que se quiere evitar la consulta a la Comisión para promover la Competencia sobre la presencia de prácticas monopolísticas o colusorias según lo establece el artículo 138 del RLGCP, dada la experiencia de tener un mismo contratista en los tres contratos existentes, de Mantenimiento de Vías, Talleres y Conducción, que hacen que solo esta empresa obtenga experiencia en ferrocarriles y por tratarse de materia especializada, ningún otro contratista podría participar de dichas licitaciones, convirtiéndose en oferentes únicos y limitando la libre participación de otros sujetos privados en el proceso. Señala que las condiciones de admisibilidad pueden incluir limitaciones justificadas siempre que tengan fundamento técnico, operativo o jurídico; que la medida es razonable y guarda relación directa con la estructura y finalidad de los contratos ferroviarios, cumpliendo plenamente con los principios de igualdad, transparencia, concurrencia y el interés público e institucional. Señala que en relación con el criterio técnico del experto ferroviario aportado por el recurrente, no es cierto que la Administración sólo haya hecho un apercibimiento escrito al recurrente, enlistando una serie de incumplimientos contractuales tales como abandono injustificado del puesto de trabajo de alguno de los miembros del personal del actual contratista, personal que no se encuentra en los puestos de trabajo con los implementos y materiales especificados en los términos de referencia, llegadas tardías y/o abandono de trabajo por parte del personal ofrecido. Agrega que dichas situaciones han sido constatadas por parte del fiscalizador y supervisor del INCOFER. Añade que lo anterior evidencia los conflictos operativos y riesgos de ocultamiento de incumplimientos contractuales de que un mismo contratista opere simultáneamente más de uno de estos contratos, tal como se detalla en el oficio Incofer-PE-GOP-OF-0368-2025. Indica que el hecho constatado el día 9 de noviembre del 2023, evidencia que el personal de conducción del tren ocultó al INCOFER que la cuadrilla de mantenimiento de vías se estaba movilizandando a través de un tren de pasajeros, siendo que el Contratista debe proveer el transporte a cada una de sus cuadrillas por contrato, y que el INCOFER no autoriza el uso de trenes de pasajeros para movilización de cuadrillas de mantenimiento y sus herramientas, excepto en casos en que se autorice expresamente. Añade que esa situación evidencia los conflictos operativos y riesgos de ocultamiento de incumplimientos contractuales de que un mismo contratista opere simultáneamente más de uno de estos contratos. Indica que todos los incidentes indicados demuestran los riesgos derivados de la adjudicación múltiple a un mismo Contratista, que llega a tener una afectación del interés público relacionado con la operación segura del transporte ferroviario, el control efectivo de la ejecución contractual debido a que no existe un control cruzado y puede llegar a tener costos a la Administración por incumplimiento del contrato, cronogramas de trabajo, seguridad, y continuidad del servicio. Añade que eso es así ya que se compromete la objetividad y eficacia de los procedimientos de fiscalización, y, por tanto, se reduce la capacidad institucional de tomar acciones correctivas de forma eficiente y eficaz. Agrega que para la administración es imposible supervisar en todo momento cada uno de los trabajadores de los tres contratos, mantenimiento de vías, taller y conducción, los cuales realizan sus labores a lo largo de diversos puntos de la red ferroviaria nacional. Añade que se han evidenciado momentos en que la supervisión ha detectado situaciones que evidencian lo indicado en el oficio Incofer-PE-GOP-OF-0368-2025. Aduce que en ningún momento se pretende atribuir al contratista funciones de auto-supervisión, ni desplazar las competencias de control y fiscalización que corresponden exclusivamente a la Administración contratante conforme a los artículos 6, 8 y 15 de la Ley General de Contratación Pública (Ley N.º 9986). Añade que para que el contratista pueda cumplir adecuadamente con sus obligaciones de ejecución, control interno y rendición de cuentas, resulta indispensable para la Administración, que el contratista facilite de manera oportuna, completa y transparente la información necesaria para el desarrollo del contrato. Indica que cuando dicha información se oculta, se restringe o se dificulta injustificadamente su acceso, se le imposibilita a la Administración el ejercicio de los mecanismos internos de control y supervisión que el propio ordenamiento exige al contratista, afectando la eficacia, la trazabilidad y la correcta fiscalización de la gestión contractual. Añade que no se busca que el contratista asuma funciones de supervisión, sino garantizar las condiciones mínimas de información que permitan el cumplimiento efectivo y transparente de las obligaciones contractuales. Argumenta que el hecho de que los contratos anteriores se hayan prorrogado o ampliado previamente no constituye, por sí mismo, una razón

válida ni suficiente para omitir o dejar de aplicar la cláusula 5.29, que limita la posibilidad de adjudicar más de uno de los contratos operativos a un mismo oferente o grupo de interés económico. Añade que la naturaleza jurídica de un procedimiento de contratación pública, aun cuando se trate de una prórroga, está sujeta al principio de legalidad y al principio de continuidad del interés público, previstos en los artículos 4 y 6 de la Ley General de Contratación Pública (Ley N.º 9986), lo cual obliga a la Administración a garantizar que las condiciones contractuales respondan a las exigencias técnicas, operativas y de competencia efectiva que rigen todo proceso licitatorio. Señala que la prórroga no exime a la Administración de aplicar medidas de control y competencia, ni justifica el incumplimiento de disposiciones expresas de la Ley General de Contratación Pública, su Reglamento y la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley N.º 7472). Agrega que, por el contrario, la continuidad de los servicios públicos ferroviarios exige reforzar las garantías de transparencia, fiscalización, independencia y prevención de la concentración económica, de modo que la ejecución contractual no recaiga en un solo operador o conglomerado económico que pueda comprometer la libre concurrencia o el equilibrio del mercado. Indica que el artículo 138 del Reglamento de la Ley General de Contratación Pública faculta a la Administración para establecer condiciones de admisibilidad o limitaciones de adjudicación cuando existan razones técnicas, operativas o de control debidamente justificadas. Agrega que la cláusula 5.29 responde precisamente a ese mandato legal, al procurar que las funciones críticas de conducción, mantenimiento de equipo rodante y mantenimiento de infraestructura sean desarrolladas por operadores distintos, evitando conflictos de interés y garantizando una supervisión cruzada que redunde en mayor seguridad, eficiencia y control público. Aduce que la mera prórroga de los procedimientos no justifica la supresión de una cláusula cuyo objeto es proteger el interés público, la competencia efectiva y la fiscalización transparente, principios que prevalecen sobre cualquier pretensión de continuidad contractual o conveniencia particular.

En el caso, estima esta Contraloría General que la prohibición de la adjudicación múltiple no es incompatible con la libre concurrencia; por cuanto la limitación establecida no es a la participación de oferentes, sino al número de contratos operativos de los que puede resultar adjudicatario un oferente. De igual forma, la detección de riesgos de prácticas colusorias o monopolísticas no es solo un ejercicio de verificación administrativa durante la ejecución del contrato según se regula en el artículo 138 del RLGCP, nada obsta para que la Administración por su experiencia en el objeto contractual -tratándose en este caso de un servicio público que sólo se presta a través del Incofer-, pueda detectar ex ante este tipo de riesgos y administrarlos en el pliego a través de cláusulas de admisibilidad. Entiende el Órgano Contralor que la medida de prohibir la adjudicación múltiple de contratos tiene que ver con las particularidades del objeto contractual, cual es la prestación del servicio ferroviario. La limitación tiene un fundamento técnico, operativo y jurídico, cual es evitar los conflictos de interés de que un mismo operador sea el que fiscaliza o mantiene la infraestructura o el equipo rodante. El fin que busca la Administración con la restricción es permitir una supervisión cruzada y control de la ejecución a través de la separación de los contratos, lo cual es una medida razonable y proporcional considerando la interdependencia técnica de los objetos contractuales atinentes al servicio ferroviario, que redundaría en una mejor operación y fiscalización de los servicios. Asimismo evitar la concentración del servicio ferroviario en un único proveedor o grupo económico. Finalmente, el criterio técnico del ingeniero industrial aportado por el recurrente sobre la posibilidad de reporte de anomalías por parte de un mismo contratista, no es conclusivo sobre de qué forma esa práctica concentrada evita conflictos de funciones ni cómo no vulnera los protocolos del Incofer. Sobre lo expuesto, se observa que el recurrente incurre en falta de fundamentación según se procede a explicar. Partiendo de lo indicado en el **Considerando I** se tiene que le correspondía al objetante demostrar de qué forma la cláusula 5.29 es contraria al principio de igualdad y libre concurrencia al prohibir como condición de admisibilidad la adjudicación múltiple, toda vez que el oferente puede participar sin ningún problema en la licitación, inclusive en cada uno de los servicios licitados, solo que de proceder, será adjudicatario sólo para uno, por lo que esa restricción que alega es inexistente. Por otra parte, el recurrente tampoco aporta prueba que demuestre que un único proveedor de los tres contratos licitados no representa riesgos de colusión, conflictos de interés, concentración del mercado ferroviario, independencia en la fiscalización y ocultamiento de incumplimientos contractuales ante el Incofer. De la mano con lo anterior, se debe señalar que la Administración justifica técnicamente la restricción de acuerdo a la naturaleza del servicio y expuso las razones que sustentan el requisito de admisibilidad, por lo que procede es **rechazar de plano** la objeción en este punto.

b) **Objeción N.º 2. Cláusula 5.30 “Experiencia del Oferente”. Criterio de la División.** El cartel indica en la cláusula 5.30 lo siguiente: “**30 Experiencia del oferente:** El oferente deberá contar con al menos diez (10) años de experiencia en construcción y/o mantenimiento de infraestructuras civiles, para comprobar una experiencia efectiva deberá adjuntar a su plica certificación original y vigente emitida por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), que contenga como mínimo el número de registro, fecha de incorporación de la empresa, que indique que no ha sido ni se encuentra sancionada, y que se encuentra al día con las obligaciones ante el CFIA. Lo anterior en aplicación de la normativa y legislación vigente, así como el Art. 52 de la Ley Orgánica del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos

de Costa Rica. En el caso de acreditar la experiencia mediante la construcción y/o mantenimiento de infraestructuras civiles, deberá también aportar en su plica experiencia en al menos cinco proyectos de infraestructuras civiles finalizados en los últimos tres años, contados a partir de la fecha de apertura de las ofertas, como mínimo de 200 m2 de construcción cada proyecto a acreditar, que hayan sido recibidas a satisfacción y los cuales deberán estar inscritas ante el CFIA. Asimismo, se aclara que serán admisibles proyectos que, cumpliendo con las dimensiones y características indicadas en este apartado, estén inscritos como proyectos ante el C.F.I.A. En este marco, para acreditar la experiencia positiva, el oferente deberá aportar declaración bajo fe de juramento, emitida y suscrita por quien tenga facultades suficientes para ello, utilizando el formato del Anexo 4, incluyendo dentro de dicha declaración el cuadro con la información a presentar. Además, deberá presentar adjunto a su oferta la certificación de proyectos emitida por el CFIA, como respaldo para acreditar el periodo de ejecución de cada uno de los proyectos. Se aclara además que, en caso de que la empresa haya sido sancionada, y a efectos del cómputo de la experiencia, no le será tomado en cuenta el periodo en el cual se encontró sancionada y, por ende, no se considerará ningún proyecto que hubiere ejecutado en dicho periodo.”

Alega el **recurrente** que dicha cláusula violenta los artículos 40 de la LGCP y 90 y 94 del RLGCP. Aduce que se imponen condiciones innecesarias para la ejecución del contrato, ya que el requisito de tener 10 años de experiencia en el “diseño y construcción de vías férreas” no es indispensable para la ejecución del contrato, no está ligado al objeto del contrato y que no tiene ningún valor la experiencia en construcción de infraestructuras civiles. Añade que la administración incorpora un requisito de inscripción ante el CFIA cuando el artículo 52 de su Ley Orgánica sólo lo exige para empresas nacionales y extranjeras que se dediquen a la construcción y la consultoría en el país, en las áreas de ingeniería y de la arquitectura, ámbito que no abarca el de mantenimiento que es el objeto del concurso. Indica que aunque no es una empresa constructora, cuenta con el personal idóneo para la ejecución y supervisión de las actividades de mantenimiento conforme lo solicita el pliego.

La **Administración** al atender la audiencia especial conferida **rechaza** el alegato. Estima que el argumento del recurrente parte de una interpretación reduccionista del objeto contractual y omite la naturaleza técnica y la complejidad operativa que implica el servicio de mantenimiento de vías férreas. Añade que el objeto del contrato no se limita a la simple prestación de mano de obra, sino que involucra la ejecución de actividades de alta especialización vinculadas al mantenimiento, reparación, sustitución y rehabilitación de estructuras físicas e infraestructuras civiles ferroviarias, incluyendo puentes, alcantarillas, terraplenes, drenajes, subrasantes, losas, vía férrea, muros, y demás componentes estructurales que conforman el sistema ferroviario nacional. Aduce que exigir experiencia comprobada en construcción y/o mantenimiento de infraestructuras civiles resulta plenamente coherente y proporcional con la naturaleza del contrato, pues dichas labores requieren conocimientos técnicos y experiencia profesional cuya base es la ingeniería civil, gestión y control de obras, planificación de obra, cronograma y avance de obra, control de presupuesto, gestión de riesgos, control de calidad de materiales, y ejecución de trabajos sobre estructuras sometidas a cargas dinámicas y condiciones geotécnicas específicas, lo cual guarda relación directa con la experiencia en construcción y/o mantenimiento de infraestructuras civiles. Señala que la experiencia en infraestructura civil sí es un requisito indispensable, ya que el mantenimiento ferroviario demanda intervenciones sobre una infraestructura civil existente, cuya estabilidad estructural y durabilidad depende de la correcta aplicación de principios de ingeniería civil. Agrega que no se trata de un requisito exagerado ni ajeno al objeto, sino de una exigencia técnicamente razonable y jurídicamente sustentada. Indica que el artículo 52 de la Ley Orgánica del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos (CFIA) impone a los profesionales y empresas inscritas la obligación de garantizar que los proyectos en los que intervienen cuenten con la debida dirección técnica, respaldo profesional y control de calidad. Añade que la solicitud de certificación del CFIA, así como de experiencia verificable en proyectos de infraestructura civil, asegura que los oferentes posean capacidad técnica comprobada, antecedentes verificables y responsabilidad profesional, lo que constituye una manifestación concreta del principio de garantía del interés público en materia de seguridad ferroviaria. Aduce que la cláusula 5.30 no vulnera el principio de proporcionalidad ni impone requisitos innecesarios, sino que materializa el deber de la Administración de seleccionar contratistas técnicamente idóneos y con experiencia comprobada en infraestructura civil, quién a su vez debe contratar personal técnico especializado en mantenimiento y construcción de vías férreas lo cual es indispensable para la ejecución segura, eficiente y sostenible del mantenimiento ferroviario. Indica que la impugnación del recurrente carece de sustento legal y técnico, al basarse en una lectura fragmentada del objeto contractual y desconocer la interdependencia entre la infraestructura civil y la infraestructura ferroviaria, dada que la ingeniería ferroviaria es una rama de la ingeniería civil. Añade que la exigencia de experiencia en construcción y/o mantenimiento de infraestructura civil es plenamente válida, proporcional y necesaria para garantizar la correcta ejecución del contrato y la protección del interés público en materia de transporte ferroviario. Indica que el razonamiento del oferente es incorrecto, pues parte de una comprensión limitada y técnicamente inexacta del concepto de “mantenimiento de vías férreas” dentro del contexto de la contratación pública. Agrega que si bien el contrato tiene como objeto principal el mantenimiento de infraestructura ferroviaria, dicho mantenimiento no puede

equipararse a labores simples o rutinarias de conservación, sino que implica intervenciones de carácter técnico, estructural y constructivo sobre una infraestructura civil especializada que sostiene y condiciona la operación ferroviaria. Señala que el mantenimiento de vías férreas incluye actividades que se detallan en el apartado 2 “Especificaciones Técnicas” sección 2.2 Labores por ejecutar, como por ejemplo colocación, alineamiento y nivelación de durmientes de vía, cambia vías y de puentes; colocación, reparación y mantenimiento de rieles, sujeciones, y uniones con eclisa o soldadura aluminotérmica; riego y regulación de balasto; limpieza de drenajes, alcantarillas y desagües o cunetas; atención de derrumbes, deslizamientos o similares; atención de descarrilamientos; compactación de terraplenes; entre otros, todas ellas catalogadas por el propio Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos (CFIA) como obras civiles sujetas a control técnico y a responsabilidad profesional. Agrega que también el Pliego de Condiciones requiere de labores meramente constructivas como por ejemplo la reconstrucción de vía férrea y construcción de pasos a nivel, indicadas en la sección 2.2.5 y 2.2.6 respectivamente. Indica que afirmar que no se requiere una empresa constructora o inscrita ante el CFIA para ejecutar tales tareas contraviene la normativa técnica y de seguridad aplicable, así como los artículos 40 y 90 de la Ley General de Contratación Pública (Ley N.º 9986 y su Reglamento), que obligan a la Administración a establecer requisitos de admisibilidad indispensables para demostrar la idoneidad técnica del contratista. Acota que el artículo 52 de la Ley Orgánica del CFIA es claro en señalar que las actividades de construcción y mantenimiento de obras civiles deben ser ejecutadas y dirigidas por profesionales responsables incorporados al Colegio, lo que asegura la trazabilidad, control y responsabilidad técnica de las obras. Añade que exigir que la empresa oferente cuente con la condición de empresa constructora o con experiencia comprobada en construcción y/o mantenimiento de infraestructura civil no es un requisito arbitrario ni excesivo, sino una garantía de seguridad pública y de cumplimiento normativo, directamente vinculada con la naturaleza del objeto contractual, tal como sucede también con contrataciones de mantenimiento y conservación de carreteras, puentes y alcantarillas, o infraestructuras como acueductos o tuberías. Indica que el hecho de que el oferente alegue contar con personal técnico idóneo dentro de su empresa no suple la obligación de que la persona jurídica misma sea constructora o esté debidamente inscrita ante el CFIA, ya que la responsabilidad técnica y legal en la ejecución de obras civiles recae sobre la empresa contratista y su representante profesional, no únicamente sobre individuos empleados. Añade que el marco jurídico costarricense exige que las empresas que desarrollan obras civiles —incluyendo el mantenimiento y construcción ferroviaria— cuenten con respaldo técnico institucional y responsabilidad solidaria ante el CFIA, precisamente para garantizar la seguridad estructural y operativa del sistema ferroviario. Indica que la exigencia impugnada es plenamente válida, proporcional y necesaria conforme a los principios de eficiencia, idoneidad, transparencia y salvaguarda del interés público previstos en los artículos 6 y 8 de la Ley General de Contratación Pública. Agrega que la Administración actúa en estricto apego al principio de legalidad al requerir que el contratista cuente con la categoría de empresa constructora o, al menos, con experiencia certificada en infraestructura civil, dado que la ejecución del mantenimiento ferroviario implica intervenciones constructivas sobre estructuras críticas, cuya integridad incide directamente en la seguridad de las personas, los bienes públicos y la continuidad del servicio ferroviario.

Sobre lo expuesto, se observa que la recurrente incurre en falta de fundamentación según se procede a explicar. Partiendo de lo indicado en el **Considerando I** se tiene que le correspondía a la objetante demostrar porqué las condiciones establecidas por la Administración para la ejecución del contrato son innecesarias y de qué forma no están ligadas al objeto contractual, aparte que no demuestra porqué la experiencia solicitada en construcción no tiene ningún valor y no es indispensable para demostrar la idoneidad del contratista. Tampoco demuestra por qué no hay relación entre la construcción de obras civiles con el mantenimiento de vías férreas. De igual forma el argumento de tener personal idóneo no es lo que cuestiona la Administración, sino la experticia constructiva de la empresa como tal y su debida inscripción en el CFIA. De la mano con lo anterior, se debe señalar que la Administración justifica técnicamente el requisito de acuerdo al objeto contractual, disponiendo que el objeto contractual sí involucra aspectos de obra civil, por lo que en el presente caso no hay fundamentación por parte de la recurrente, y la Administración por su parte expuso las razones que sustentan el requisito, lo que procede es **rechazar de plano** la objeción en este punto.

c) **Objeción N°3. Cláusula 5.30 “Experiencia del Oferente”. Criterio de la División.** Sobre la experiencia positiva de 10 años inscrito en el CFIA Solicita el pliego lo siguiente: **“30 Experiencia del oferente: El oferente deberá contar con al menos diez (10) años de experiencia en construcción y/o mantenimiento de infraestructuras civiles, para comprobar una experiencia efectiva deberá adjuntar a su plica certificación original y vigente emitida por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA)”**.

Señala el **recurrente** que este requisito de incorporación en el CFIA del oferente debería eliminarse por ser desproporcionado e innecesario conforme al artículo 40 de la LGCP, así como toda solicitud de experiencia no relacionada con mantenimiento ferroviario por no poder considerarse experiencia positiva. Agrega se elimine cualquier experiencia que solo mida el transcurso del tiempo por ser contraria al 94 del

RLGCP. En apoyo de esta solicitud el recurrente hace referencia a una serie de resoluciones de la DCoP de la Contraloría General que desarrollan el concepto y aplicabilidad de la experiencia positiva regulada por el artículo. 94 del RLGCP.

La **Administración** al atender la audiencia especial conferida **rechaza** el alegato. Señala ejemplos de licitaciones de mantenimiento rutinario básico de puentes y conservación de sistemas de evacuación pluvial de la Red Vial Nacional, en las cuales se ha exigido el requisito de contar con experiencia mínima en proyectos de obra vial, sean de construcción o conservación y en las cuales la experiencia del oferente se evalúa a partir de la debida inscripción de la empresa ante el CFIA o proyectos acreditados ante ese colegio profesional. Indica que el hecho de que el oferente alegue contar con personal técnico idóneo dentro de su empresa no suple la obligación de que la persona jurídica misma sea constructora o esté debidamente inscrita ante el CFIA, ya que la responsabilidad técnica y legal en la ejecución de obras civiles recae sobre la empresa contratista y su representante profesional, no únicamente sobre individuos empleados. Agrega que el marco jurídico costarricense exige que las empresas que desarrollan obras civiles —incluyendo el mantenimiento y construcción ferroviaria— cuenten con respaldo técnico institucional y responsabilidad solidaria ante el CFIA, precisamente para garantizar la seguridad estructural y operativa del sistema ferroviario. Añade que la exigencia impugnada es plenamente válida, proporcional y necesaria conforme a los principios de eficiencia, idoneidad, transparencia y salvaguarda del interés público previstos en los artículos 6 y 8 de la Ley General de Contratación Pública. Indica que la Administración actúa en estricto apego al principio de legalidad al requerir que el contratista cuente con la categoría de empresa constructora o, al menos, con experiencia certificada en infraestructura civil, dado que la ejecución del mantenimiento ferroviario implica intervenciones constructivas sobre estructuras críticas, cuya integridad incide directamente en la seguridad de las personas, los bienes públicos y la continuidad del servicio ferroviario. Añade que en relación con la experiencia en proyectos civiles que se está solicitando en el pliego, la doctrina de la Contraloría General al respecto establece que la experiencia positiva requiere la manifestación de un tercero sobre la calidad del servicio o bien brindado, señalando que es a satisfacción y que una declaración jurada no es el medio idóneo para que los oferentes acrediten su experiencia, así como tampoco el transcurso del tiempo por sí mismo es una garantía de que los trabajos se cumplirán a satisfacción. Añade que por eso es que se solicita en el pliego en cuanto a la experiencia del oferente la participación certificadora del CFIA, o bien la acreditación de la experiencia constructiva y/o mantenimiento de infraestructuras civiles con al menos cinco proyectos finalizados en los últimos tres años, como mínimo de 200 metros cuadrados de construcción cada proyecto a acreditar que hayan sido recibidos a entera satisfacción e inscritos ante el CFIA. Indica que con la Certificación del CFIA, como ente fiscalizador y rector en materia de construcción, pretende tener un parámetro objetivo de los proyectos acreditados e inscritos ante él, para asegurarse que no existen sanciones o problemas con los oferentes y garantizar la calidad, trayectoria, experiencia y se solicita 5 proyectos en los últimos 3 años, para tratar de garantizar que la empresa se mantiene activa en el mercado, tiene una continuidad profesional y reciente. Agrega que en relación con el documento probatorio del recurrente denominado *“Criterio técnico sobre la posibilidad de reporte de anomalías por parte de un mismo contratista”*, el mismo limita su análisis al hecho de que el personal operativo puede reportar anomalías observadas en la infraestructura ferroviaria, los equipos rodantes y los procedimientos de conducción pero que esa afirmación no guarda relación directa con la evaluación técnica y de riesgo que debe realizarse para determinar si es procedente que un mismo contratista concentre simultáneamente diversos contratos interrelacionados en áreas críticas del sistema ferroviario, como lo son la conducción y gestión del tráfico, el mantenimiento de la vía férrea y la atención de equipos pesados y rodantes. Agrega que la capacidad de reportar anomalías constituye una acción rutinaria de seguridad operacional, pero no constituye ni sustituye un análisis técnico de idoneidad, independencia funcional ni control interno, requisitos indispensables en esquemas de operación ferroviaria y en la contratación pública. Señala que desde la perspectiva de la ingeniería industrial y la gestión de la calidad, las normas ISO 9001, ISO 37001, ISO 31000 e ISO 55001 establecen la necesidad de garantizar segregación de funciones, independencia en la verificación, trazabilidad y controles cruzados en procesos de alta criticidad. Indica que permitir que un mismo contratista opere trenes, realice mantenimiento de la infraestructura y atienda el equipo rodante implica que dicha empresa estaría, en la práctica, controlando, ejecutando y evaluando su propio desempeño, lo cual es incompatible con los principios de objetividad, transparencia y confiabilidad del sistema. Señala que tales condiciones generan riesgos evidentes de autocontrol, disminuyen la capacidad de detectar fallas reales, debilitan los procesos de auditoría interna y externa y comprometen la eficacia de los sistemas de gestión, en contravención directa con los principios de evaluación independiente contemplados en las citadas normas internacionales. Añade que desde la óptica de la gestión del riesgo según ISO 31000, la concentración de múltiples funciones críticas en un solo proveedor incrementa significativamente los riesgos operativos, crea puntos únicos de falla, introduce dependencia excesiva y compromete la continuidad del servicio ferroviario. Indica que ninguno de estos aspectos fue evaluado ni considerado en el documento probatorio indicado, lo cual evidencia una insuficiencia técnica sustancial en su valoración. Manifiesta que en materia de contratación pública, la acumulación de contratos complementarios por parte de un único proveedor vulnera los principios de libre competencia, eficiencia, igualdad de oportunidades y

control adecuado, reconocidos por la normativa aplicable. Añade que la fiscalización se vuelve más compleja, la transparencia disminuye y se incrementa el riesgo de conflictos de interés y prácticas no deseadas, aspectos que la prueba presentada tampoco analiza ni atiende, a pesar de ser esenciales para la toma de decisiones en procesos públicos. Indica que el documento aportado constituye una opinión individual sin sustento documental, sin referencias normativas, sin análisis de riesgos, sin evaluación de procesos y sin alineación con estándares ISO, por lo que carece de valor técnico y jurídico para justificar la concentración de funciones en un solo contratista dentro de un sistema ferroviario público.

En el caso, estima esta Contraloría General, que la recurrente incurre en falta de fundamentación para lo cual se remite a lo indicado en el **Considerando I** ya que le correspondía a la objetante demostrar que qué forma el requisito de incorporación en el CFIA debe eliminarse por ser desproporcionado e innecesario conforme al artículo 40 de la LGCP, así como toda solicitud de experiencia no relacionada con mantenimiento ferroviario por no poder considerarse experiencia positiva. El recurrente prácticamente se limita a solicitar el retiro de dicha condición, pero sin explicar con claridad por qué razón no corresponde al objeto contractual o bien de qué forma se limita la participación por dicho requerimiento. De la mano con lo anterior, se debe señalar que la Administración justifica técnicamente el requisito de acuerdo al uso que le dará. Dado que en el presente caso no hay fundamentación por parte de la recurrente, y la Administración por su parte expuso las razones que sustentan el requisito, lo que procede es **rechazar de plano** la objeción en este punto.

Finalmente, en torno a la petitoria que realiza la Administración al Órgano Contralor para que se autorice el cambio del nombre del pliego de la licitación a CONTRATO PARA EL SERVICIO DE MANTENIMIENTO Y CONSTRUCCIÓN DE VÍAS FÉRREAS EN EL SECTOR PACÍFICO-GAM Y EL SECTOR ATLÁNTICO- CONTRATO CONTINUO; es una facultad y una valoración que compete exclusivamente a la Administración, sin que corresponda a este órgano autorización previa alguna.

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:

i. 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.

ii. 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 sí 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.

NOTIFÍQUESE.

Recurso 800202500002412 - DENNIS MADRIGAL CERVANTES

Téngase por atendido este aspecto, según lo resuelto en el apartado "Recurso 800202500002413-DENNIS MADRIGAL CERVANTES" de la presente resolución.

5. Aprobaciones

Encargado	PABLO PACHECO SOTO	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	28/11/2025 09:57	Vigencia certificado	13/03/2025 10:22 - 12/03/2029 10:22

DN Certificado	CN=PABLO PACHECO SOTO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=PABLO, SURNAME=PACHECO SOTO, SERIALNUMBER=CPF-02-0485-0422
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	DAVID VENEGAS ROJAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	28/11/2025 15:34	Vigencia certificado	23/05/2024 13:56 - 22/05/2028 13:56
DN Certificado	CN=DAVID VENEGAS ROJAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=DAVID, SURNAME=VENEGAS ROJAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1107-0462		
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	04/12/2025 23:59
Número resolución	R-DCP-SICOP-02259-2025
Fecha notificación	28/11/2025 17:19