

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS		
Fecha/hora gestión	21/01/2026 23:48	Fecha/hora resolución	26/01/2026 23:58
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	807202600000127
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2025LY-000007-0009100001	Nombre Institución	MINISTERIO DE HACIENDA
Descripción del procedimiento	Solución para el servicio a nivel de filtrador Web Cisco Umbrella Secure Internet Gateway (Sig) Advantage Package		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000002647	15/12/2025 21:17	KATTIA ALVARADO RAMIREZ	SPC INTERNACIONAL SOCIEDAD ANONIMA	Con lugar	No aplica
8002025000002642	15/12/2025 19:11	OSCAR PANIAGUA QUESADA	MILLICOM CABLE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

Emitir el por tanto de la resolución

3. *Resultando

I. Que mediante auto No. 8052025000002457 del 18 de diciembre del 2025 esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante.
II. 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 8002025000002647 - SPC INTERNACIONAL SOCIEDAD ANONIMA

I. SOBRE EL FONDO. A. Aspectos preliminares i. Detalles del caso. Se conoce recurso de objeción interpuesto por parte de las empresas SPC Internacional Sociedad Anónima y Millicom Cable Costa Rica Sociedad Anónima en contra del pliego de la Licitación Mayor No. 2025LY-000007-0009100001 para la "Solución para el servicio a nivel de filtrador Web Cisco Umbrella Secure Internet Gateway (Sig) Advantage Package", tramitada por el Ministerio de Hacienda.

2) Sobre el deber de fundamentación. Para comprender cómo se deben resolver los puntos del caso bajo análisis, es necesario definir el deber de fundamentación en los recursos de objeción. La Ley General de Contratación Pública (LGCP) y su Reglamento exigen que los

recursos de objeción al pliego de condiciones, así como los recursos de revocatoria y apelación, estén debidamente fundamentados, de acuerdo a los parámetros establecidos en los numerales 88 y 95 de la LGCP y 246 y 254 de su Reglamento. Para ello, los recursos deben ir acompañados de pruebas idóneas y estudios técnicos que refuten los criterios de la Administración o acrediten las afirmaciones del recurrente. Además, deben especificar las normas quebrantadas y los principios infringidos.

La fundamentación es un deber del recurrente al interponer un recurso, los que no cumplan con estos requisitos mínimos serán rechazados, según lo establecido en los artículos 87 de la LGCP y 245 inciso c) del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP). El pliego tiene una presunción de validez, y para desvirtuarla, el objetante debe presentar pruebas que sustenten sus afirmaciones. Las meras consideraciones del objetante no son admisibles. En los recursos de objeción, la carga de la prueba recae sobre el recurrente que impugna el pliego de condiciones.

B. Recurso interpuesto por parte de SPC Internacional Sociedad Anónima. 1) Sobre la experiencia. Criterio de la División. El recurrente impugna el requisito de experiencia mínima (punto 2.12), fundamentando su objeción en una falta de vinculación con el objeto contractual: Señala que existe una desconexión técnica entre el objeto de la licitación (implementación de la solución Cisco Umbrella SIG) y la experiencia exigida (Gestión de riesgos de terceros/GRC). Mientras el objeto requiere capacidades operativas en seguridad de red y filtrado web, el requisito actual se orienta a la consultoría administrativa y auditoría de cumplimiento, la cual no garantiza idoneidad técnica para la ejecución del proyecto. Arguye que existe una inobservancia de principios de contratación y solicita ajustar el requisito de experiencia para que se enfoque específicamente en la implementación y operación de soluciones SIG, SWG o DNS Security (específicamente Cisco Umbrella o equivalentes), asegurando que los criterios de admisibilidad sean pertinentes, verificables y directamente relacionados con la solución tecnológica requerida.

La Administración explica que se incluyó este requisito porque busca que los proveedores demuestren una comprensión integral de los riesgos de ciberseguridad, respaldada por experiencia en proyectos de este nivel. No se trata sólo de implementar una herramienta, sino de garantizar que tanto la empresa como su personal puedan identificar los riesgos potenciales al utilizar la solución y aprovechar la información que esta genera para fortalecer la seguridad. Acepta eliminar la frase "desarrollo e implementación de soluciones de gestión de riesgos de ciberseguridad de terceros en la región de Latinoamérica" del pliego de condiciones, debido a que este requisito no guarda relación directa con el objeto contractual definido en la licitación, que consiste en la implementación de una solución específica: Cisco Umbrella Secure Internet Gateway (SIG). Señala que incluirían la siguiente redacción: "(...) *Declaración jurada del oferente sobre proyectos que ha ejecutado en desarrollo e implementación de soluciones de ciberseguridad en la región de Latinoamérica. Dichos proyectos deben tener una duración mínima de 1 año, deben haberse realizado del 2021 a la fecha de apertura y deben estar finalizados y recibidos a satisfacción (últimos 5 años). Los contratos que se encuentren en ejecución se considerarán admisibles, siempre y cuando los mismos posean al menos un año de ejecución al momento de la apertura de las ofertas (...)*".

Al respecto, considerando el allanamiento de la Administración, en virtud del cual acepta modificar el pliego de condiciones, pero no exactamente en los términos requeridos por parte del recurrente en la propuesta de redacción que plantea en su recurso, siendo que en virtud de la modificación que pretende realizar la Administración se satisface parcialmente su pretensión, se procede a declarar **parcialmente con lugar** el recurso en cuanto a este extremo. Se presume que la Administración llevó a cabo una evaluación técnica para determinar la viabilidad de la modificación propuesta en el pliego de condiciones, siendo ésta de su exclusiva responsabilidad. Finalmente, se instruye a la Administración realizar las modificaciones al pliego de condiciones que correspondan y cumplir con la publicidad respectiva en los términos regulados para estas contrataciones.

2) Sobre las certificaciones de personal. Criterio de la División. El recurrente impugna los requisitos de certificación del personal técnico dispuestos en el punto 2.12 del pliego de condiciones, fundamentando su objeción en una imposibilidad fáctica de cumplimiento. Argumenta que las certificaciones exigidas por la Administración (tales como *Cisco Umbrella for MSSPs, Core Security Solution, Secure Access Service Edge Solution y Secure Networking Solution*) son, según las políticas del fabricante Cisco, especializaciones otorgadas exclusivamente a nivel de empresa (Partners) y no a individuos o personal físico. Señala que el pliego incurre en un error técnico al solicitar que los especialistas cuenten con credenciales que el fabricante vincula única y exclusivamente a sus socios comerciales, lo que hace que el requisito, tal como está redactado, sea de imposible cumplimiento para cualquier profesional en su condición personal. Sostiene que el objeto contractual (Cisco Umbrella SIG) requiere perfiles técnicos con capacidades operativas específicas y no perfiles consultivos de gestión de riesgos. Indica que la correcta ejecución requiere personal certificado en la implementación y operación de soluciones de seguridad de red. Solicita sustituir las especializaciones corporativas por certificaciones de nivel profesional propias del fabricante que sí son atribuibles al personal, específicamente la certificación CCNP Security. Asimismo, solicita mantener el requisito de cinco años de experiencia mínima para los especialistas en áreas afines a telecomunicaciones y seguridad informática.

La Administración afirma que para Umbrella, las certificaciones sobre CCNP Security es una certificación avanzada de Cisco en seguridad de redes. Agrega que sirve para demostrar conocimientos sólidos en tecnologías de seguridad (firewalls, VPN, IPS, etc.), y puede ayudar en proyectos que incluyan Cisco Umbrella, especialmente si hay integración con otras soluciones Cisco. No obstante, aseguran que su utilización no constituye un requisito obligatorio en el uso de Cisco Umbrella. Afirman que estas certificaciones son oficiales de Cisco a nivel corporativo, las cuales son otorgadas a las empresas oferentes. Dichas certificaciones respaldan que la organización o empresa proveedora del servicio cumple con los estándares definidos por Cisco en materia de capacidades técnicas, operativas, soporte, gobierno del servicio y experiencia demostrada para la provisión de servicios gestionados sobre soluciones Cisco.

En virtud de lo expuesto por parte de la Administración, considerando el allanamiento que realiza en su respuesta, con el cual acepta modificar el pliego de condiciones, pero no exactamente en los términos requeridos por parte del recurrente en la propuesta de redacción que plantea en su recurso, siendo que en virtud de la modificación que pretende realizar la Administración se satisface parcialmente su pretensión, se procede a declarar **parcialmente con lugar** el recurso en cuanto a este extremo. Se presume que la Administración llevó a cabo una evaluación técnica para determinar la viabilidad de la modificación propuesta en el pliego de condiciones, siendo ésta de su exclusiva responsabilidad. Finalmente, se instruye a la Administración realizar las modificaciones al pliego de condiciones que correspondan y cumplir con la publicidad respectiva en los términos regulados para estas contrataciones.

C. Recurso interpuesto por parte de Millicom Cable Costa Rica Sociedad Anónima. 1) Sobre la exclusividad de la solución Cisco Umbrella SIG. Criterio de la División. El recurrente alega que el pliego exige de forma explícita y exclusiva la solución Cisco Umbrella SIG, lo cual configura un direccionamiento de marca que vulnera los principios de libre competencia, igualdad y neutralidad tecnológica. Argumenta que la Administración invoca "motivos de conveniencia" (integración con infraestructura existente, capacitación previa del personal y continuidad operativa) que la Contraloría General de la República (CGR) ha rechazado sistemáticamente en resoluciones precedentes como la R-DCP-SICOP-00974-2024 (AyA) y R-DCP-SICOP-02317-2025 (MEP). Aduce que la Administración omitió realizar un sondeo de mercado basado en fuentes primarias (consultas directas a proveedores), limitándose a un cuadro comparativo fundamentado en enlaces web y reportes de terceros (Miercom, GigaOm). Sostiene que esta omisión viola el artículo 44, inciso d) y el artículo 56 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP), al no existir evidencia de reuniones o consultas para verificar si otras tecnologías pueden cumplir el fin público. Impugna la cláusula 3.1 que exige ser obligatoriamente Partner o proveedor autorizado de Cisco, calificándola como una restricción arbitraria que impide la participación de especialistas en otras marcas líderes del mercado. Y objeta los requisitos de personal del apartado 2.12, por exigir certificaciones propietarias exclusivas de Cisco, lo cual contraviene el artículo 90 del RLGCP, que prohíbe exigir requisitos que no sean indispensables o que limiten la competencia. Aporta como prueba la Resolución MICITT-DC-OF-614-2025, donde el ente rector en tecnología valida que soluciones alternativas (específicamente Cloudflare) cumplen con los requisitos técnicos esenciales para la protección DNS y arquitecturas *Zero Trust* a nivel estatal. Presenta un análisis de costo-beneficio donde pretende demostrar que la apertura a soluciones como Cloudflare permitiría al Ministerio de Hacienda obtener ahorros significativos y menores tiempos de latencia (4-10 ms) gracias a la infraestructura local de intercambio de internet (IX). El recurrente solicita declarar con lugar el recurso y ordenar al Ministerio de Hacienda la modificación integral del pliego para eliminar toda referencia a la marca Cisco, suprimir el requisito de ser "Partner de Cisco" y redefinir las especificaciones técnicas en términos de funcionalidad y desempeño y no de tecnología propietaria.

La Administración responde indicando que a partir de su análisis técnico se concluye que ambas soluciones no son equivalentes en alcance, enfoque ni capacidades, y que sustentan la continuidad del proceso conforme a la referencia técnica establecida. Exponen que la solución de seguridad DNS requerida responde a un modelo de protección preventiva en la capa DNS/IP, orientado a bloquear amenazas antes de que se establezca cualquier conexión, independientemente del tipo de tráfico. Agregan que este enfoque permite mitigar de forma temprana amenazas como malware, phishing, command-and-control y técnicas de exfiltración que no necesariamente utilizan protocolos web. Por el contrario, aseguran que Cloudflare se fundamenta principalmente en un modelo de seguridad web basado en CDN y proxy inverso, cuyo funcionamiento depende del redireccionamiento del tráfico y de la inspección en capas posteriores, lo cual limita su efectividad frente a amenazas no web y reduce su capacidad de prevención temprana. Añaden que la solución requerida ofrece visibilidad profunda y centralizada del tráfico DNS, web y de aplicaciones, incluyendo URLs completas, inspección SSL, categorización de contenido, control por tipo de archivo y trazabilidad histórica. Considera que estas capacidades resultan indispensables para efectos de auditoría, cumplimiento normativo e investigación forense en entornos institucionales. Las plataformas con enfoque prioritario en seguridad web, como Cloudflare, no brindan de forma nativa el mismo nivel de granularidad y correlación entre usuario, dispositivo, resolución DNS y evento de seguridad, lo cual limita su idoneidad para los requerimientos establecidos. La Administración fundamenta la elección de Cisco Umbrella SIG sobre soluciones como Cloudflare basándose en la interoperabilidad técnica y la seguridad unificada. Se argumenta que la solución seleccionada permite una integración nativa con la infraestructura de red, dispositivos y esquemas de monitoreo existentes (como Cisco FirePower y el SOC institucional), habilitando una orquestación que verifica al usuario desde el punto de acceso hasta la nube sin requerir rediseños arquitectónicos complejos. A diferencia de un proxy inverso o CDN, el modelo preventivo en la capa DNS/IP de Cisco cubre todo tipo de tráfico (HTTP, FTP, SSH, etc.) independientemente del puerto o protocolo, lo que garantiza una defensa multivectorial respaldada por la inteligencia de amenazas de Cisco Talos y evita brechas de seguridad en plataformas de alta criticidad. Asimismo, se justifica la decisión en la simplicidad operativa y el cumplimiento regulatorio, destacando que la consolidación bajo un único proveedor reduce significativamente los costos operativos ocultos y la complejidad de gestionar múltiples contratos. El Ministerio resalta que la arquitectura de Cisco facilita la exportación flexible de logs y el cumplimiento de certificaciones de soberanía de datos (ISO y SOC 2) de manera más eficiente que las capas externas de terceros, las cuales suelen depender de servicios adicionales. En conclusión, la Administración sostiene que la solución de Cisco garantiza la continuidad operativa y una prevención de amenazas más temprana y robusta, alineada con las necesidades de escala y seguridad del Ministerio de Hacienda.

Al respecto, observa esta División observa que el requerimiento expreso del nombre comercial "CISCO - UMBRELLA" incorporado al pliego por parte de la Administración se fundamenta en razones de conveniencia, según se desprende del Estudio de Mercado (MH-DTIC-USTIC-INF-0114-2025), en el que se indica que la selección de la solución obedece a la experiencia y conocimiento previo, la plataforma integrada y configurada con que cuentan actualmente, la compatibilidad y escalabilidad el soporte y actualización constante, la reducción de riesgos y mejora en la seguridad. En ese sentido, si bien la Administración realizó un estudio de mercado y evaluó varias opciones de soluciones y proveedores, concluyendo que la solución seleccionada era la más adecuada, se observa que ello no se encuentra debidamente acreditado, según se expone. Primeramente, se observa que la solución de la recurrente (Cloudflare) no fue analizada como parte de ese estudio de mercado que valoró las opciones existentes de conformidad con la indagatoria realizada por parte de la Administración. Además, mediante el oficio MH-DTIC-DCA-USTIC-OF-131-2025 del 17 de noviembre del año anterior, el Ministerio de Hacienda se refiere nuevamente a la decisión de optar por la herramienta seguridad de Cisco Umbrella Secure Internet Gateway (SIG) Advantage package como herramienta de filtrado web, concluyendo lo siguiente: "(...) *Le (sic) decisión sobre esta herramienta de seguridad se fundamenta en lo siguiente: • Cumplimiento normativo: La solución cumple con los requisitos técnicos mínimos definidos en el Código Nacional, incluyendo capacidades de protección contra amenazas, visibilidad del tráfico DNS y control granular sobre el acceso a contenidos web. • Alineación con arquitecturas Zero Trust: Cisco Umbrella se integra de forma nativa con modelos de seguridad Zero Trust, en concordancia con las directrices de ciberseguridad emitidas por el MICITT. • Eficacia comprobada ante amenazas avanzadas: La solución de seguridad ofrece la protección predictiva basada en inteligencia artificial AI como del aprendizaje automático, respaldada por la inteligencia global en tiempo real. • Escalabilidad y compatibilidad: Su diseño de la herramienta de seguridad permite la implementación eficiente dentro de la infraestructura tecnológica institucional, sin afectar la continuidad operativa y funcionalidad. • Evaluación comparativa técnica: El equipo técnico realizó un análisis de mercado en el que Cisco (...)*". De tal manera, que una vez vistas las justificaciones esbozadas por parte del Ministerio, no se logra acreditar que se trate de una necesidad que pueda llegar a ser solventada exclusivamente con la herramienta previamente seleccionada, ya que si bien se han señalado razones de conveniencia para efectos de optar por la herramienta CISCO-UMBRELLA no queda demostrado que el hecho de no optar por dicha herramienta ponga en riesgo la satisfacción del interés público. Tómese en consideración que como se ha indicado, en este caso el pliego de condiciones vincula de forma directa e ineludible la solución pretendida a un fabricante específico, y tal y como se resolvió en el precedente R-DCP-SICOP-02317-2025, sobre la Administración pesa, en virtud de los artículos 17 inciso h) y 90 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP) establecer especificaciones que limiten la participación de soluciones equivalentes, salvo en casos de imposibilidad técnica absoluta debidamente acreditada. A su vez, si la Administración en la respuesta a la audiencia inicial realiza una comparativa entre la solución propuesta por el recurrente y la herramienta seleccionada e incorporada en el pliego, dicha comparación no se efectúa con base en el pliego y las necesidades previamente definidas por parte de la Administración, de tal manera que se suma a los elementos que por razones de conveniencia la Administración utiliza para justificar lo consignado en el pliego.

En virtud de lo expuesto, es indispensable que la Administración proceda a incorporar en el expediente del procedimiento de contratación, los estudios técnicos que demuestren que a partir de las opciones disponibles en el mercado, la única solución susceptible de satisfacer la necesidad es precisamente a través de la herramienta Cisco Umbrella Secure Internet Gateway (SIG) Advantage package, existiendo una imposibilidad material para poder satisfacer los requerimientos a través de las otras opciones existentes en el mercado. Para ello, resulta trascendental que se a partir de las necesidades de la Administración se definan en términos de funcionalidad y desempeño los requerimientos, para los efectos de la valoración de las alternativas existentes en el mercado (dicha valoración deberá quedar acreditada en el expediente, a

través de los documentos probatorios que resulten necesario, como lo podrían ser, las lista de empresas y herramientas analizadas, las cotizaciones recibidas, las actas de reunión con los proveedores o el intercambio de correos que se efectúe así como la valoración y comparación de soluciones frente a la necesidad de la Administración). Ahora bien, en caso de no lograr justificar técnicamente la necesidad insoslayable de contratar específicamente esa herramienta, corresponderá realizar las modificaciones en cuanto a dicho requerimiento, todo ello de conformidad con la regulación atinente a la materia de contratación pública y el respeto a los principios generales que rigen transversalmente en toda actividad contractual donde medien fondos públicos, de forma que en esta contratación la Administración procure la más amplia competencia y no se permita el establecimiento de restricciones injustificadas a la libre participación. Se recuerda a la Administración que, aun en el caso de que logre justificar desde el punto de vista técnico y económico, mediante los respectivos estudios que se está ordenando realizar e incorporar en el expediente del procedimiento, la continuidad con la solicitud de la referida herramienta, deberá tomar en cuenta que según criterios reiterados emitidos por esta División, cuando en el pliego de condiciones se incorporan cláusulas solicitando que el objeto requerido debe ser 100% compatible con la plataforma, software, equipos o infraestructura con los que ya cuenta la institución, la Administración debe establecer en forma expresa y detallada cuáles son las especificaciones y requerimientos técnicos de los componentes de la solución a ser ofertada que deberán ser compatibles con su plataforma. Lo anterior, de forma tal que los oferentes puedan elaborar sus propuestas correctamente y así evitar problemas de subjetividad al momento del estudio de las ofertas y al determinar cuándo una oferta cumple o no cumple en todos sus extremos con esa compatibilidad requerida, de modo que el estudio y comparación de ofertas sea un ejercicio objetivo y en igualdad de condiciones. Sobre el tema ver las resoluciones R-DCP-SICOP-00974-2024 del 5 de julio de 2024, R-DCP-SICOP-00186-2025 del 4 de febrero de 2025, R-DCP-SICOP-01874-2025 del 12 de diciembre de 2024 y R-DCP-SICOP-02013-2025 del 31 de octubre del 2025. Por consiguiente, se procede a declarar **parcialmente con lugar** el recurso en cuanto a este extremo.

D. Consideraciones de oficio.

i. Sobre la observancia de la 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 2025, 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. Compra pública estratégica: Los pliegos de condiciones en los procesos de contratación pública pueden incluir criterios diferenciadores 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 (resolución R-DCA-SICOP-00529-2023). La Administración, aunque goza de discrecionalidad para definir los factores de evaluación, debe asegurarse que estos cumplan con las características esenciales del sistema de evaluación: trascendencia, pertinencia, proporcionalidad, aplicabilidad y completez. (resolución R-DCP-SICOP-1180-2025).

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.

1. 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 RLGCPC que dispone que el rango de tolerancia debe quedar definido en el pliego de condiciones, se desprende que el desarrollo del análisis de razonabilidad se basa en los insumos que tenga la Administración al momento de realizar las lecturas de mercado, por lo que sin perjuicio de que la normativa a futuro puede considerar en la razonabilidad del precio las ofertas recibidas en el concurso, no es una posibilidad prevista con la reforma integral y no podría ser considerada por la Administración en el nuevo estudio que realizará. En ese sentido, la mayor profundidad y análisis en la etapa regulada bajo el artículo 34 LGCP resulta fundamental para que el precio de referencia refleje la realidad del mercado y las necesidades de la Administración, en dónde -se insiste- el banco de precios es un insumo más y no la única posibilidad según la realidad y necesidades de la Administración, pero no incluye los precios de las ofertas recibidas en el concurso, todo lo cual podría ser variado a futuro bajo los ejercicios de mejora regulatoria y lecturas técnicas que realicen las instancias competentes."

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

5. Aprobaciones del por tanto

Encargado	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	21/01/2026 23:49	Vigencia certificado	16/11/2023 15:59 - 15/11/2027 15:59
DN Certificado	CN=ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ALFREDO, SURNAME=AGUILAR ARGUEDAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1249-0197		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

6. Notificación del por tanto de la resolución

Número resolución	R-DCP-SICOP-00123-2026	Fecha notificación	22/01/2026 08:25
--------------------------	------------------------	---------------------------	------------------

De conformidad con la Ley General de Contratación Pública, se comunica a las partes lo resuelto por este órgano contralor sobre el/los recurso (s) interpuesto (s). Así las cosas, el contenido integral de la resolución será comunicada dentro del plazo de los tres días hábiles siguientes.

7. Aprobaciones

Encargado	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	26/01/2026 23:58	Vigencia certificado	16/11/2023 15:59 - 15/11/2027 15:59
DN Certificado	CN=ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ALFREDO, SURNAME=AGUILAR ARGUEDAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1249-0197		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

8. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	29/01/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00123-2026	Fecha notificación	26/01/2026 23:59