

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	REBECA BEJARANO RAMIREZ		
Fecha/hora gestión	11/02/2026 10:02	Fecha/hora resolución	11/02/2026 10:23
* Procesos asociados	Recursos ▼	Número documento	8072026000000269
* Tipo de resolución	Resolución de rechazo ▼		
Número de procedimiento	2025LY-000028-0021400001	Nombre Institución	INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
Descripción del procedimiento	21400001 Ampliación al sistema de abastecimiento de agua potable de la ASADA de Santa Rosa de Pocosol hacia las comunidades aledañas del sector de Crucitas		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000000298	06/02/2026 17:38	JUAN CARLOS FONSECA HIDALGO	CODOCSA SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano por improcedencia manifiesta	Por preclusión

Emitir el por tanto de la resolución	<input type="checkbox"/>
--------------------------------------	--------------------------

3. *Resultando

I.- Que el día seis de febrero de dos mil veintiséis, la empresa CODOCSA Sociedad Anónima, presentó ante la Contraloría General de la República, a través del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), recurso de objeción en contra del pliego de condiciones (modificaciones) de la Licitación Mayor No. 2025LY-000028-0021400001 promovida por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, para la realización de las obras: "21400001 Ampliación al sistema de abastecimiento de agua potable de la ASADA de Santa Rosa de Pocosol hacia las comunidades aledañas del sector de Crucitas."

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

I.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO PRESENTADO.

a) Sobre la preclusión procesal. Como aspecto preliminar corresponde señalar que la preclusión se define como la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal, lo que impide a las partes regresar a etapas o momentos procesales que han sido superados. Esta figura opera en todos los tipos de recursos regulados en la Ley General de Contratación Pública (LGCP) e implica que no se pueda impugnar un acto si la oportunidad procesal legal para hacerlo ya pasó o si el derecho ya fue ejercido previamente. Su objetivo principal es resguardar la seguridad jurídica y garantizar que los procedimientos de contratación pública se desarrollen de forma sucesiva y eficiente, evitando que se utilicen recursos para revivir discusiones que debieron ventilarse en momentos anteriores, ello de conformidad con lo regulado en el artículo 90 de la LGCP y el artículo 250 del RLGP.

En ese orden de ideas, el artículo 90 de la LGCP, particularmente para el caso de las objeciones al pliego de condiciones establece: "(...) Cuando se objete un pliego de condiciones que ya había sido sometido al recurso de objeción, **es susceptible de ser impugnado únicamente el contenido del pliego objeto de modificación, no así el contenido de cláusulas consolidadas que no fueron modificadas con anterioridad.** (...)" (lo destacado no es del original). Lo anterior encuentra consonancia con el artículo 250 del RLGP.

En esta línea se ha pronunciado esta Contraloría General sobre la preclusión procesal: "(...) **esta debe ser entendida como la pérdida, extinción o consumación de una facultad legal, de tal manera que aquellos aspectos que no se hayan alegado en contra de la versión inicial de cartel, no pueden ser objeto de recurso de objeción en momento ulterior, justamente por configurarse la preclusión expuesta.** (...)" (lo destacado no es del original, R-DCA-015-2015 reiterada en la resolución R-DCA-00033-2022 y recientemente en la R-DCP-SICOP-01876-2025).

b) Sobre el recurso de objeción presentado por la empresa CODOCSA Sociedad Anónima. Consta en el expediente de la contratación que la empresa CODOCSA Sociedad Anónima, interpuso recurso de objeción contra las modificaciones introducidas al pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. 2025LY-000028-0021400001 promovida por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, para la realización de las obras "21400001 Ampliación al sistema de abastecimiento de agua potable de la ASADA de Santa Rosa de Pocosal hacia las comunidades aledañas del sector de Crucitas." (Apartado "Recursos de objeción tramitados por la CGR", recurso No. 8002026000000298 del 6 de febrero de 2026).

Con respecto a las modificaciones introducidas al pliego de condiciones en fecha 27 de enero de 2026 (Apartado "Ingreso del pliego de condiciones", sección "F. Documento del Pliego de Condiciones"), se tiene que la Administración mediante documento denominado: "Enmienda No.1" detalló las modificaciones y adiciones que se realizaron al pliego cartelario en esta oportunidad y particularmente *-para el caso que nos interesa-*, se destaca lo siguiente:

"El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, en adelante AyA o el Instituto, cédula jurídica N°4000-042138 comunica a todos los interesados en participar en la presente licitación, que mediante esta enmienda se realizan las modificaciones y adiciones al Pliego de Condiciones que se detallan: / En la siguiente tabla se indican las modificaciones a las fechas del concurso: (...)" /

Documento original	Página	Dice	Se sustituye por
Volumen 1. Evaluación y selección de ofertas	5	Tabla 1. Se define como obra similar de la presente licitación las siguientes:	Tabla 1. Se define como obra similar de la presente licitación las siguientes:
		1. Construcción de al menos un (1) acueducto de una extensión de tubería instalada mediante zanja abierta de mínimo doce (12) kilómetros de longitud y un diámetro mínimo de 100mm.	1. Construcción de al menos una (1) obra de infraestructura de agua potable de una extensión de tubería instalada mediante zanja abierta de mínimo doce (12) kilómetros de longitud y un diámetro mínimo de 100 mm.
		2. Construcción de al menos un (1) acueducto de una extensión de tubería instalada mediante perforación horizontal dirigida de mínimo un (1) kilómetro de longitud y un diámetro mínimo de 100mm.	2. Construcción de al menos una (1) obra de infraestructura de agua potable de una extensión de tubería instalada mediante perforación horizontal dirigida de mínimo un (1) kilómetro de longitud y un diámetro mínimo de 100 mm.
(...)			

(Apartado "Ingreso del pliego de condiciones", sección "F. Documento del Pliego de Condiciones", documento adjunto No. 10 "Enmienda No. 1).

Sobre lo anterior, esta Contraloría General observa que con las modificaciones introducidas por la Administración al pliego de condiciones, básicamente se varió el texto "Construcción de al menos **un (1) acueducto**", por "Construcción de al menos **una (1) obra de infraestructura de agua potable**", para los dos requerimientos anteriores, sin que el metraje ni las medidas mínimas requeridas en los dos puntos citados, sufrieran modificaciones. Es decir, que los metrajes y medidas establecidas en ambos puntos, no fueron objeto de modificaciones y se mantienen desde la publicación del pliego de condiciones, que se realizó en fecha 19 de diciembre de 2025 (Apartado "2.Información de Pliego de condiciones"), por lo cual en este momento procesal representan requerimientos consolidados y no resulta procedente ser cuestionados en esta oportunidad.

Lo anterior se torna relevante, pues sobre los requisitos transcritos anteriormente, la objetante se refiere en su recurso particularmente al documento adjunto al pliego de condiciones "Volumen 1. Evaluación y selección de ofertas", que contiene la "Tabla 1", donde se define el concepto de obra similar, alegando dos puntos en particular:

a) Cuestiona la objetante el punto 2, donde alega que el **parámetro de 1000 metros de longitud**, representa una limitación para la participación y adolece de un vicio de desproporcionalidad técnica, razón por la cual solicita se valore modificar el requerimiento a un rango de 25 a 30 metros, ya que considera que este un parámetro sí es técnicamente razonable y proporcional a la obra de 30 metros proyectada.

b) Cuestiona la objetante el punto 1, donde alega que el **parámetro de 12 kilómetros de longitud**, impide considerar proyectos de mayor magnitud, que excedan ampliamente el umbral mínimo exigido y que puedan ser valorados de manera proporcional, al ser considerados como una única obra similar, ya que considera que un proyecto de infraestructura de agua potable ejecutado mediante zanja abierta, con diámetros iguales o superiores a los exigidos y con una extensión significativamente mayor, acredita de forma objetiva una experiencia igual o superior a la que se pretende demostrar mediante la ejecución de múltiples obras de menor longitud. En razón de lo anterior, solicita se valore modificar el requerimiento a un proyecto de cuarenta y ocho (48) kilómetros de instalación de tubería mediante zanja abierta, con diámetros iguales o superiores a 100 mm, ya que contiene de manera objetiva y verificable cuatro (4) tramos homogéneos de doce (12) kilómetros, cada uno de los cuales cumple individualmente con la definición de obra similar establecida en el pliego.

Como se puede apreciar, la objetante impugna en esta oportunidad el requisito mínimo de 12 kilómetros de longitud, referidos a la obra de infraestructura de agua potable en lo referente a la extensión de tubería instalada mediante zanja abierta, y el requisito mínimo de 1 kilómetro de longitud, referido a la obra de infraestructura de agua potable en lo referente a la extensión de tubería instalada mediante perforación horizontal dirigida, requerimientos mínimos establecidos en el pliego de condiciones para obtener puntaje según los criterios del sistema de evaluación, que no fueron objeto de modificaciones en esta oportunidad como se viene indicando y por lo tanto se han consolidado sin que resulte posible su impugnación en esta etapa. En este sentido, las argumentaciones de la empresa objetante se encuentran precluidas, ya que debieron ser alegadas en el momento procesal oportuno cuando se publicó el pliego de condiciones en su versión original, en fecha 19 de diciembre de 2025 (Apartado "2. Información de Pliego de condiciones").

De conformidad con lo expuesto, procede el **rechazo de plano** por improcedencia manifiesta del recurso presentado, a la luz del artículo 245 inciso d) del RLGCP.

Consideraciones de Oficio:

1. 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.

2. 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-DCASICOP-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.

5. Aprobaciones

Encargado	REBECA BEJARANO RAMIREZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	11/02/2026 10:07	Vigencia certificado	22/06/2023 15:01 - 21/06/2027 15:01
DN Certificado	CN=REBECA BEJARANO RAMIREZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=REBECA, SURNAME=BEJARANO RAMIREZ, SERIALNUMBER=CPF-01-0923-0867		
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	EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA	Estado firma	La firma es válida
------------------	------------------------------	---------------------	--------------------

Fecha aprobación(Firma)	11/02/2026 10:23	Vigencia certificado	29/11/2023 09:19 - 28/11/2027 09:19
DN Certificado	CN=EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=EDGAR RICARDO, SURNAME=HERRERA LOAIZA, SERIALNUMBER=CPF-01-0884-0876		
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	16/02/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00255-2026	Fecha notificación	11/02/2026 10:49