



Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	DAVID VENEGAS ROJAS			
Fecha/hora gestión	04/03/2026 09:52	Fecha/hora resolución	04/03/2026 11:23	
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000000409	
* Tipo de resolución	Fondo			
Número de procedimiento	2025LY-000005-0001102502	Nombre Institución	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL	
Descripción del procedimiento	SERVICIOS DE AMBULANCIA PARA TRASLADO DE PACIENTES			

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000000306	11/02/2026 13:45	GILBERT ANTONIO QUESADA ACUÑA	GILBERT ANTONIO QUESADA ACUÑA	Con lugar	No aplica

Emitir el por tanto de la resolución	☐
--------------------------------------	--------------------------

3. *Resultando

I.- Que el día once de febrero de dos mil veintiséis, mediante el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), el señor GILBERT ANTONIO QUESADA ACUÑA presentó ante esta Contraloría General de la República, el recurso de objeción No. 8002026000000306 contra el pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. 2025LY-000005-0001102502 promovida por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para la contratación de servicios de ambulancia para el traslado de pacientes.
II.- Que mediante auto número 8052026000000221 de las once horas del trece de febrero de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración la cual fue atendida en tiempo y forma.
III.-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 8002026000000306 - GILBERT ANTONIO QUESADA ACUÑA
--

I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES:

1. SOBRE 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 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 RLGP, 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 RLGP. 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 RLGP 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 RLGP, 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 sólo 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.

3- MODALIDAD SEGÚN DEMANDA. En el caso, resulta oportuno advertir que, por medio del histórico de consumo en esta modalidad, la Administración determina el presupuesto estimado, así como el procedimiento ordinario que se seguirá en el concurso (tanto como un tope auto impuesto o si se deja abierto, en cuyo caso se aplica una licitación mayor). De esa forma, debe existir una correcta planificación de las necesidades que se deben suplir y la debida presupuestación, lo que implica la acreditación de la existencia del contenido presupuestario previo a promover los concursos, siendo que existe un binomio inseparable entre las necesidades públicas identificadas que deban ser suplidas junto a los fondos públicos con los que se contará para hacerle frente a las mismas. Así entonces, aún y cuando se trata de una contratación de entrega según demanda, la acreditación del contenido presupuestario estimado debe incluirse en el expediente de contratación para conocimiento de los potenciales oferentes (resolución R-DCP-SICOP-00701-2025).

II.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECCIÓN NO. 800202600000306 DE GILBERT ANTONIO QUESADA ACUÑA. Se resuelve conforme a lo indicado por el recurrente, que consta en el expediente del recurso de objeción.

A) Sobre la incorporación del criterio jurídico al expediente

Criterio de la División: Alega la recurrente que la Administración incumplió la consideración de oficio dispuesta en la resolución No. R-DCP-SICOP-00142-2026 del 26 de enero 2026.

La Administración indica que ya este tema había sido analizado y se rechazó de plano y que el recurso carece de la adecuada fundamentación.

Dados los alegatos entre las partes, corresponde analizar, lo dispuesto en la R-DCP-SICOP-00142-2026 del 26 de enero 2026, sobre el tema en discusión:

*“Ahora bien, con vista de lo manifestado por las partes es criterio de este órgano contralor que este extremo del recurso debe ser **rechazado de plano** según se procede a explicar. El objetante plantea una serie de inconformidades respecto de la citada cláusula (prelación del uso de ambulancias) sin embargo se limita a realizar simples manifestaciones que no logra acreditar toda vez que sus argumentos carecen de la debida fundamentación que exige la norma (en ese sentido ver el considerando I -específicamente en el punto “1.- Sobre el deber de fundamentación que recae en los recurrentes”- de la presente resolución) y además no aporta prueba idónea para acreditar su decir. Más allá de aportar citas de oficios de este órgano contralor y de la Administración limitante, intentar esbozar una construcción argumental, esta no es suficientemente robusta para demostrar porque lo objetado resulta ilegítimo, ilegal o bien limite o impida su participación en el presente concurso. Tampoco aporta prueba que acredite la veracidad de su decir y por tanto que obligue a la licitante a realizar la modificación cartelaría que pretende **CONSIDERACIÓN DE OFICIO.** Sin perjuicio de lo expuesto, es menester retomar aquí el criterio externado por este órgano contralor en la resolución No. R-DCP-SICOP-01200-2024 en la cual se indicó en lo de interés: “Corresponde cuestionarse de qué manera mantener vigentes varios contratos con el mismo objeto contractual simultáneamente asegure el buen uso de los fondos públicos y en qué medida lo anterior garantiza la maximización en el valor de los recursos bajo las mejores condiciones de precio y calidad”. En ese sentido debe valorar la licitante, la conveniencia de mantener contratos similares y simultáneos con la CRC y con el adjudicatario para este servicio, dicha ponderación debe realizarse a partir de un criterio jurídico que justifique dicho proceder, sea el mantener ambos contratos, y de qué forma ambos que se entienden para el mismo servicio no solo no afecta el adecuado uso de los fondos y el principio de valor por dinero, sino también cómo lo anterior no*

afectaría las proyecciones de los potenciales oferentes con base en los históricos de consumo. El criterio que se emita debe ser incorporado al expediente del concurso.”

De la citada resolución se desprende con toda claridad que si bien el objetante cuestionó el orden en que la Administración pretende consumir los servicios, sea en primera instancia recursos institucionales, segundo los servicios de la Cruz Roja Costarricense y finalmente las ambulancias privadas derivadas de la presente licitación, dicho aspecto del recurso fue rechazado de plano por falta de fundamentación

No obstante lo anterior, en esa misma resolución este órgano contralor mediante una consideración de oficio le ordenó a esa Administración valorar, la conveniencia de mantener contratos similares y simultáneos con la Cruz Roja Costarricense y con el adjudicatario para el mismo servicio y se indicó expresamente que esa ponderación debía realizarse a partir de un criterio jurídico que justifique dicho proceder.

Una vez revisado el expediente y la respuesta a la audiencia especial por parte de la CCSS no se observa que se haya incorporado el criterio jurídico solicitado, por lo que no se ha acatado lo dispuesto por esta División en la mencionada resolución, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 257 párrafo segundo del RLGCP que establece que **lo que se disponga en la resolución emitida por el fondo deberá ser acatada por la Administración en todos sus extremos**, lo que incluye la consideración de oficio ya mencionada.

Al respecto, estima este órgano contralor que resulta oportuno dimensionar el modelo de entrega según demanda que resulta aplicable a servicios y que se regula en el artículo 214 del RLGCP indicando: “*Cuando las condiciones del mercado, así como la alta y frecuente demanda de servicios lo recomienden, se podrá pactar el compromiso de suplir los servicios, según las necesidades puntuales que se presenten durante un periodo determinado. Las cotizaciones se harán sobre la base de precios unitarios formulados con fundamento en una proyección de los costos y eventuales demandas del servicio.*” En forma complementaria, debe considerarse que la figura supone precisamente **que no existe una cantidad mínima ni tampoco máxima, de forma que no existe una obligación de adquirir un servicio mínimo durante la ejecución y le corresponde al oferente revisar el consumo histórico para hacer su proyección y determinar cómo gestiona los riesgos** que se le están trasladando al amparo de la modalidad de contrato de servicio. De ahí entonces, que el riesgo de la demanda se le traslada al oferente que es quién mejor posición tiene para valorarlo, en tanto se trata de su actividad económica, todo bajo un precio unitario que precisamente no sólo contempla el precio inmediato del servicio sino también de los riesgos asociados a la modalidad (ver R-DCP-SICOP-01987-2025 del 23 de octubre de 2025)

Partiendo de lo ya señalado, es claro que si bien bajo esta modalidad no existe un compromiso u obligación de parte de la Administración de adquirir una determinada cantidad de servicios y que el riesgo recae en el oferente, no se puede perder de vista que el reglamentista definió un parámetro objetivo para generar seguridad jurídica al oferente y este es el histórico de consumo que le da al interesado un parámetro para plantear su propuesta a la Administración.

No obstante lo anterior, bajo el modelo de consumo que plantea la Administración, sea en primera instancia recursos institucionales, segundo los servicios de la Cruz Roja Costarricense y finalmente las ambulancias privadas derivadas de la presente licitación, se genera una distorsión en ese histórico de consumo, por lo que se hace indispensable que la Administración lo justifique mediante el criterio jurídico ya solicitado.

En razón de lo expuesto, se declara **con lugar** este extremo del recurso y se ordena a la Administración incorporar el criterio jurídico en cuanto a la conveniencia de mantener contratos similares y simultáneos con la Cruz Roja Costarricense y con el eventual adjudicatario para este servicio, y de qué forma ambos que se entienden para el mismo servicio no solo no afecta el adecuado uso de los fondos y el principio de valor por dinero, sino también cómo lo anterior no afectaría las proyecciones de los potenciales oferentes con base en los históricos de consumo. El criterio que se emita debe ser incorporado al expediente del concurso, específicamente en el apartado “2. Información de Pliego de condiciones”.

5. Aprobaciones

Encargado	DAVID VENEGAS ROJAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	04/03/2026 09:56	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		

Encargado	EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	04/03/2026 11:23	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	09/03/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00387-2026	Fecha notificación	04/03/2026 11:38