

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	SURAYE ZAGLUL FIATT		
Fecha/hora gestión	27/03/2026 15:11	Fecha/hora resolución	27/03/2026 15:25
* Procesos asociados	Recursos ▼	Número documento	8072026000000572
* Tipo de resolución	Fondo ▼		
Número de procedimiento	2026LY-000006-0000100001	Nombre Institución	BANCO NACIONAL DE COSTA RICA
Descripción del procedimiento	COMPRA DE TARJETAS INTELIGENTES (SMARTCARD) Y LECTORES DE TARJETAS INTELIGENTES DE FIRMA DIGITAL PARA UN PERIODO DE CUATRO (4) AÑOS CON ENTREGAS SEGUN DEMANDA		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000000528	08/03/2026 17:49	GERARDO LANG GUTIERREZ	CR SOLUCIONES GLN SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano por improcedencia manifiesta	Por falta de fundamentación

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

3. *Resultando

I. Que mediante auto No.8052026000000370 de las once horas cuarenta y ocho minutos del dieciséis de marzo de dos mil veintiséis, 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 8002026000000528 - CR SOLUCIONES GLN SOCIEDAD ANONIMA

I. SOBRE EL FONDO. 1) Sobre la agrupación de las líneas 1, 2 y 3 en una sola partida. Criterio de la División. Sobre el punto en discusión, se tiene que el pliego de condiciones está conformado por una única partida compuesta por tres líneas que corresponden a tarjeta inteligente con microprocesador criptográfico, lector tarjetas inteligente con chip criptográfico de contacto y lector tarjetas inteligente con chip criptográfico de contacto con aplicación a bordo, respectivamente.

Al respecto, la **objetante** impugna la configuración del pliego de condiciones y su parametrización en SICOP, alegando una restricción injustificada a la libre concurrencia al obligar la cotización por partida completa en lugar de líneas independientes. Argumenta que los dispositivos tecnológicos (tarjetas y lectores) no poseen una interdependencia técnica que justifique su agrupación, ya que son bienes diferenciados cuya adquisición separada no compromete la satisfacción del interés público ni la eficiencia administrativa, principios que se ven lesionados ante la ausencia de una alternativa menos restrictiva para el mercado.

Asimismo, señala que existe falta de motivación técnica y actualización del estudio de mercado (conforme al artículo 123 del RLGCP), pues la Administración no ha demostrado que la compra individual genere incompatibilidad operativa o costos excesivos. Adiciona que la propia realidad del mercado evidencia la existencia de múltiples fabricantes, modelos y configuraciones que cumplen individualmente con los requerimientos técnicos, lo cual confirma la viabilidad de una contratación por líneas separadas sin afectar el interés público.

Enfatiza que, tratándose de un contrato por demanda a cuatro años en un sector de rápida evolución tecnológica, la exigencia de un único proveedor para todas las líneas limita la participación de empresas especializadas y arriesga la vigencia tecnológica del objeto contractual, contraviniendo la jurisprudencia de la Contraloría General de la República.

Indica que el proceso de homologación realizado por el Banco Central de Costa Rica tiene como finalidad verificar que los dispositivos utilizados dentro del ecosistema nacional de firma digital cumplan con los requisitos técnicos, funcionales y de seguridad establecidos para operar dentro de la Infraestructura Nacional de Certificación. Agrega que durante dicho proceso se evalúa la interoperabilidad entre tarjetas inteligentes y lectores, garantizando que los dispositivos homologados puedan operar correctamente dentro del ecosistema nacional de firma digital.

Solicita a la Administración que se permita expresamente la participación por líneas independientes, habilitando la cotización parcial de la partida, con el fin de garantizar la amplia concurrencia, igualdad de trato y competencia efectiva.

La **Administración** defiende la contratación conjunta de tarjetas y lectores al definir la firma digital como un ecosistema tecnológico integral. Argumenta que estos componentes no operan de forma aislada, sino que dependen de una interacción crítica entre el microprocesador, el firmware y los controladores, por lo que separar la adquisición de estos dispositivos entre distintos proveedores elevaría exponencialmente el riesgo de incompatibilidades técnicas y fallos en la ejecución de operaciones criptográficas, afectando la continuidad del servicio.

Agrega que existe una necesidad de mantener una responsabilidad técnica única y unificada y por ello advierte que, en sistemas segmentados, es frecuente que los proveedores se atribuyan mutuamente las fallas, lo que dificulta identificar si el error proviene del chip, el lector o el software. Indica que al tener un solo contratista, se garantiza una atención integral y una resolución de incidencias más ágil, evitando controversias que dejen a la institución en indefensión técnica.

Asimismo, destaca que el modelo de contratación integrada ya ha sido implementado con éxito, permitiendo que el servicio sea recibido a satisfacción gracias a una coordinación centralizada. Manifiesta que esta modalidad no solo facilita la gestión de garantías, sino que optimiza el soporte técnico y refuerza la seguridad operativa y por ello estima que esta estructura es una medida de eficiencia administrativa y no una barrera a la competencia, pues busca mitigar riesgos que el mercado, por sí solo, no resuelve si los componentes se adquieren por separado.

Finalmente, concluye que la decisión de no fragmentar el objeto contractual responde a una finalidad pública legítima: proteger la imagen institucional y asegurar la estabilidad del sistema de firma digital. Indica que bajo los principios de eficacia y eficiencia, tiene la potestad de diseñar el pliego de condiciones de manera que se garantice el resultado final del proyecto, priorizando la robustez de la solución tecnológica sobre una apertura que comprometa la operatividad del ecosistema.

Visto lo indicado por las partes, se estima que este punto del recurso debe rechazarse de plano por las razones que de seguido se explicarán.

En primer lugar debe tenerse presente que el recurso de objeción ha sido establecido en nuestro ordenamiento jurídico como un mecanismo para remover obstáculos en el pliego de condiciones que limiten injustificadamente la participación o violenten normas o principios de contratación pública. Por ello, resulta de suma importancia la argumentación y las pruebas que en cada caso ofrezca el recurrente a fin de fundamentar debidamente la objeción a la cláusula del pliego que se cuestiona.

En este sentido, el artículo 88 de la Ley General de Contratación Pública dispone lo siguiente: *“Los recursos se presentarán debidamente fundamentados y con la prueba idónea, con invocación de los principios de la contratación pública y normas infringidas. Se deberá indicar la infracción sustancial del ordenamiento jurídico que se alegue como fundamento de la impugnación. Junto con el recurso deberán aportarse los estudios técnicos que desvirtúen los criterios en que se sustente el acto impugnado.”*

En el mismo sentido debe observarse el numeral 246 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública. Ello implica que cuando se presente un recurso de objeción al pliego de condiciones, el recurrente tiene la obligación de fundamentar debidamente sus alegatos y aportar la prueba respectiva con la cual apoye sus argumentos.

En el presente caso, el aspecto impugnado por la objetante carece de la fundamentación requerida por el numeral 88 de la Ley General de Contratación Pública, en el tanto la recurrente no brindó con su recurso los elementos probatorios que permitan valorar la necesidad de modificación del pliego a efecto de separar las líneas.

En ese sentido, el artículo transcrito antes es claro en señalar que junto con el recurso deben aportarse los estudios técnicos que desvirtúen los criterios que sustentan el acto impugnado. No obstante, en el caso concreto no se visualiza que la recurrente presente un documento probatorio que sustente su alegato. Esto es, se echa de menos un análisis por parte de la impugnante que demuestre que el pliego de condiciones está más estructurado, que de conformidad con el mercado, existe imposibilidad material de presentar oferta con las condiciones tal como están establecidas o un documento que demuestre que efectivamente los componentes son interdependientes.

En esa misma línea, la recurrente señala: *“El proceso de homologación realizado por el Banco Central de Costa Rica tiene como finalidad verificar que los dispositivos utilizados dentro del ecosistema nacional de firma digital cumplan con los requisitos técnicos, funcionales y de seguridad establecidos para operar dentro de la Infraestructura Nacional de Certificación. / Durante dicho proceso se evalúa la interoperabilidad entre tarjetas inteligentes y lectores, garantizando que los dispositivos homologados puedan operar correctamente dentro del ecosistema nacional de firma digital.”* No obstante, no prueba esto que indica ni aporta un documento debidamente suscrito en dónde se demuestre esta interoperabilidad sin problemas entre dispositivos.

Aunado a ello, se observa que la recurrente no ha demostrado que se le limite la participación o que le sea imposible formular su plica a partir de lo dispuesto en el pliego. Ello ya que no realiza ningún ejercicio que demuestre una imposibilidad o lesión a la libre competencia.

Además, el pliego permite expresamente que se presenten ofertas en consorcio.

Por otra parte, es de importancia señalar que la Administración justifica la decisión basándose en la indivisibilidad funcional y la responsabilidad única. En ese sentido, estima este órgano contralor que la licitante lleva razón cuando indica que el cumplimiento de la necesidad pública no es "comprar hardware", sino "garantizar la firma digital", de ahí que si se adjudican a proveedores distintos, la Administración asume el riesgo de que existan actualizaciones o modificaciones en uno de los componentes que no sea compatible con los otros y por ende, impida el uso del dispositivo. En ese sentido, la licitante asumiría un riesgo operativo que se minimiza con la conformación de un ecosistema de firma digital como está en el pliego.

Así las cosas, estima este órgano contralor que por no encontrarse fundamentado el recurso en cuanto a este extremo y, tomando en cuenta que la licitante brindó razones válidas para mantener el pliego tal como está es que lo procedente es **rechazar de plano** este punto del recurso.

Comentario de oficio: Sin perjuicio del rechazo antes indicado y si bien este órgano contralor comprende las explicaciones dadas por la Administración, es lo cierto también que el artículo 90 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, en su inciso h) indica: " h) Indicación de que se reserva el derecho de adjudicar parcialmente una misma línea o bien parte de un mismo objeto de conformidad con lo establecido en la decisión inicial. En este último caso, esta alternativa será posible cuando el objeto lo permita y ello no afecte su funcionalidad. En ambos supuestos se exigirá, al menos, los precios unitarios cuando la modalidad de contratación lo requiere técnicamente. No será necesario advertir en el pliego de condiciones, la posibilidad de adjudicar parte de la totalidad de las líneas contempladas en éste. La obligación de participar en la totalidad de las líneas, solamente será posible cuando exista una justificación técnica para ello y así haya sido advertido en el pliego de condiciones" (subrayado no es del original). Así pues, estas explicaciones dadas por la Administración deben ser incluidas dentro del pliego de condiciones, en tanto en la actualidad, no se ha aportado dicha justificación técnica de manera clara y precisa en el pliego de condiciones. En consecuencia deberá la Administración realizar el ajuste correspondiente al pliego de condiciones, debiendo incluir la justificación técnica que le da sustento a la obligación de cotizar la totalidad del objeto y por ende mantener todo concentrado en una sola partida.

2) Sobre la certificación del fabricante del chip (punto C.3). Criterio de la División. Sobre el punto en discusión, el pliego de condiciones dispone: *"Los dispositivos ofertados (tarjetas y lectores de firma digital) deberán estar debidamente homologados por el Banco Central de Costa Rica y deberán contar con un centro de soporte al usuario final a nivel nacional, según lo establecido en el Estándar de Soporte de Firma Digital. Asimismo, el oferente deberá presentar una carta del Centro de Soporte al Usuario Final de Firma Digital donde se indique que los dispositivos ofertados están debidamente soportados a nivel nacional y entregar una carta del fabricante del chip de las tarjetas inteligentes homologadas en el país indicando que los lectores ofertados están soportados y avalados para dichas tarjetas."*

Al respecto, la **objetante** impugna la cláusula C.3 del pliego, que exige presentar una carta del fabricante del chip de las tarjetas inteligentes avalando los lectores ofertados. Argumenta que este requisito es técnicamente innecesario y redundante, dado que la interoperabilidad y seguridad de ambos dispositivos ya son validadas mediante el proceso de homologación del Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Sostiene que la compatibilidad no depende de la voluntad de un fabricante, sino del cumplimiento de estándares internacionales universales como ISO/IEC 7816 y PC/SC, los cuales garantizan el funcionamiento entre dispositivos de distintas marcas sin necesidad de certificaciones cruzadas entre fabricantes de componentes.

Agrega que desde la perspectiva jurídica, la exigencia constituye una barrera de entrada artificial que violenta los principios constitucionales de libre competencia, igualdad, razonabilidad y proporcionalidad. Refuerza su postura citando jurisprudencia de la Sala Constitucional y resoluciones de la Contraloría General de la República (como la resolución R-DCA-00943-2021), indicando que los requisitos de admisibilidad deben ser objetivos y estar directamente vinculados al objeto contractual, evitando condiciones que supongan una limitación irracional a la participación de potenciales oferentes.

Finalmente, advierte que el requisito genera una dependencia de terceros ajenos al proceso de contratación, ya que el fabricante del chip no tiene control ni responsabilidad sobre el diseño o firmware de los lectores, ni obligación legal de emitir dicho documento. Esto, deriva en un posible direccionamiento indirecto del pliego, favoreciendo únicamente a proveedores con relaciones comerciales exclusivas con ciertos fabricantes de chips, lo que restringe la competencia efectiva y permite que el cumplimiento del pliego quede sujeto a la voluntad discrecional de un tercero externo.

La **Administración** manifiesta que el cumplimiento de estándares internacionales de comunicación no basta para asegurar la interoperabilidad plena entre tarjetas inteligentes y lectores. Indica que al tratarse de un ecosistema de firma digital de alta sensibilidad, la certificación del fabricante del chip actúa como una garantía técnica adicional que valida la interacción entre capas tecnológicas, reduciendo el riesgo de fallas operativas, vulnerabilidades de seguridad y el surgimiento de defectos ocultos que podrían manifestarse únicamente tras la puesta en operación.

Señala que desde la perspectiva técnica y económica, se argumenta que la falta de esta validación previa compromete la integridad y vida útil de los dispositivos. Sobre esto manifiesta que la incompatibilidad puede generar reintentos innecesarios de lectura/escritura que degradan el chip criptográfico y provocan interrupciones en los procesos de firma. Además indica que la certificación funciona como un respaldo objetivo para evitar la ambigüedad en la asignación de responsabilidades contractuales entre distintos proveedores ante eventuales incidencias, protegiendo así el interés público y la inversión institucional.

En cuanto a la libre competencia, aclara que el requisito es proporcional, no discriminatorio y de aplicación general. Ello, ya que no se dirige a una marca o proveedor específico, sino que establece un umbral mínimo de seguridad técnica aplicable a cualquier oferente. Señala que el objetivo primordial no es restringir la participación, sino asegurar la continuidad del servicio y la confianza del usuario final en las operaciones de autenticación y firma digital del sistema bancario.

Finalmente, se invoca la discrecionalidad técnica reconocida por la jurisprudencia de la Contraloría General de la República (ej. R-DCA-00192-2021). Reitera que es competencia de la Administración definir las especificaciones necesarias para satisfacer su necesidad pública, siempre que estén justificadas y en este caso, la exigencia está directamente vinculada al objeto contractual y busca garantizar la estabilidad del sistema, trasladando al recurrente la carga de la prueba para demostrar una supuesta ilegitimidad que no ha sido acreditada.

A partir de lo dispuesto por las partes se tiene que el objetante sostiene que la homologación del BCCR y los estándares ISO/IEC 7816 y PC/SC son suficientes para garantizar la interoperabilidad, calificando la carta del fabricante del chip como un requisito innecesario y dependiente de la voluntad de un tercero. Por su parte, la Administración argumenta que los estándares son marcos generales y que la firma digital exige una compatibilidad efectiva probada para evitar defectos ocultos, bloqueos de PIN y degradación del chip por reintentos no controlados.

Al respecto, esta Contraloría coincide con la Administración en que, en tecnología criptográfica de alta seguridad, el cumplimiento de un estándar (como el ISO) asegura que los dispositivos pueden interactuar entre sí, pero no garantiza que lo hagan de forma óptima y segura bajo condiciones de estrés o actualizaciones de firmware. En esa línea se entiende la necesidad de la certificación a fin de que sea una garantía adicional de compatibilidad entre los dispositivos y con ello disminuir el riesgo de incompatibilidades operativas.

Por otra parte, una vez más, más allá de la prosa del recurso, la recurrente no ha realizado ningún ejercicio de fundamentación que evidencie la imposibilidad de obtener esta certificación, o la limitación a la participación o a algún otro principio de contratación a partir de este requerimiento.

La recurrente señala que los fabricantes de chips no suelen emitir certificaciones para todos los lectores disponibles en el mercado. No obstante, no prueba que esto sea así ni que exista una imposibilidad material de acceder a dicha certificación. Distinto hubiera sido que el recurrente, por ejemplo, presentara algún documento que sustentara que un fabricante no tiene vínculos de control con las empresas vendedoras y que por ello no emiten certificaciones de este tipo.

Además, la impugnante señala: *“Debe señalarse que el fabricante del chip de la tarjeta inteligente no tiene control técnico ni funcional sobre el diseño, desarrollo o funcionamiento de los lectores de tarjetas inteligentes, los cuales son fabricados por empresas distintas.”* Sin embargo, este otro alegato tampoco lo respalda con prueba idónea a fin de acreditar que existe una autonomía de fabricación e independencia funcional entre los componentes y que por ello, no posee facultades técnicas para garantizar el desempeño de un hardware que no ha desarrollado.

Adicionalmente, la objetante señala que obtener esta carta depende de un tercero “ajeno” al proceso. No obstante, el propio pliego en su punto D.1.b permite la participación en consorcio, y en el punto D.7 exige ser distribuidor autorizado. Esto implica que los oferentes en este mercado especializado mantienen una relación comercial directa con los fabricantes, es decir, no se trata de un tercero ajeno, sino del eslabón primario de la cadena de suministro del objeto que se pretende vender al Estado.

Por otra parte, en el pliego de condiciones la licitante incluyó el Anexo 2 que corresponde al Estándar Físico de Firma Digital, en el cual se impone una responsabilidad objetiva a la Administración de asegurar la integridad del dispositivo para acceder a las funciones criptográficas de la tarjeta independiente y la seguridad física. Un lector no avalado por el fabricante del chip podría generar errores que comprometan la llave privada. Por tanto, se estima que el requisito tiene una relación directa y proporcional con el objeto contractual que busca minimizar el riesgo de incompatibilidades técnicas que afecten el servicio.

No obstante lo anterior, debe quedar claro que a fin de evitar cualquier direccionamiento hacia un marca particular, la Administración debe aceptar cartas de cualquier fabricante de chip que cumpla con las certificaciones del pliego, siempre que el modelo de tarjeta ofertado use dicho chip.

Finalmente, al tratarse de un contrato por demanda a cuatro años con una inversión que supera los 150.000 dispositivos, la garantía que aporta el fabricante original es una medida de prudencia administrativa financiera y técnica.

En virtud de lo expuesto, tomando en consideración que el recurso carece de la fundamentación requerida en los artículos 88 de la LGCP y 246 de su Reglamento y, que la Administración ha brindado las razones por las cuales estima pertinente mantener el pliego tal como se encuentra actualmente, es que se **rechaza de plano** este extremo del recurso.

II. 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. 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 autoimpuesto 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. 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.

iii. 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 officiosas 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 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	SURAYE ZAGLUL FIATT	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	27/03/2026 15:17	Vigencia certificado	13/05/2025 10:44 - 12/05/2029 10:44
DN Certificado	CN=SURAYE ZAGLUL FIATT (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=SURAYE, SURNAME=ZAGLUL FIATT, SERIALNUMBER=CPF-01-1179-0464		
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	MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	27/03/2026 15:25	Vigencia certificado	16/02/2026 13:52 - 15/02/2030 13:52
DN Certificado	CN=MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=MARCO ANTONIO, SURNAME=LOAICIGA VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-03-0425-0430		
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	08/04/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00544-2026	Fecha notificación	27/03/2026 15:25