

R-DCP-00027-2026

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Pública. San José, a las catorce horas con trece minutos del veinte de abril del dos mil veintiséis.

RECURSO DE OBJECCIÓN presentado por **CONSTRUCCIONES PEÑARANDA S.A.** en contra del pliego de condiciones de la **Licitación Mayor No. JE-ESCUELA 2026-01-2723** promovida por la **JUNTA DE EDUCACIÓN DE LA ESCUELA JUANITO MORA, BARRANCA PUNTARENAS** para la “Contratación de: Construcción de un edificio administrativo, 2 edificios académicos, un gimnasio, recepción de familiares para primaria y preescolar, cerramiento perimetral, instalaciones electromecánicas, obras exteriores y obras complementarias.” .

RESULTANDO

I.- Que en fecha veinte de marzo de dos mil veintiséis, **CONSTRUCCIONES PEÑARANDA S.A** presenta mediante correo electrónico dirigido a esta Contraloría General, recurso de objeción en contra del pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. JE-ESCUELA 2026-01-2723 promovida por la **JUNTA DE EDUCACIÓN DE LA ESCUELA JUANITO MORA, BARRANCA PUNTARENAS** para la “Contratación de: Construcción de un edificio administrativo, 2 edificios académicos, un gimnasio, recepción de familiares para primaria y preescolar, cerramiento perimetral, instalaciones electromecánicas, obras exteriores y obras complementarias.”

II.- Que mediante auto de las nueve horas con treinta minutos del veinticuatro de marzo de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración, para que remitiera a este órgano información relativa al procedimiento promovido. Dicha audiencia fue atendida por la Administración conforme oficio No. DREP-SCE01-JE-EJMP-16-2026 del veinticinco de marzo de dos mil veintiséis.

III. Que mediante auto de las quince horas con treinta minutos del veinticinco de marzo de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración, para que se refiera por escrito de manera amplia y fundamentada, sobre el recurso de objeción interpuesto contra el pliego de

condiciones de la licitación de referencia. Dicha audiencia fue atendida por la Administración conforme oficio No. DREP-SCE01-JE-EJMP-17-2026 del nueve de abril de dos mil veintiséis.

IV.- Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

CONSIDERANDO

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. Este órgano contralor estima oportuno orientar la gestión de los procedimientos de contratación pública por medio de las siguientes consideraciones. **i) Sobre la observancia de la regla fiscal: Consideración de oficio:** De conformidad con el artículo 11 y el Capítulo IV, ambos del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 del 3 de diciembre de 2018 y el Decreto Ejecutivo N°41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley N°9635, Responsabilidad Fiscal de la República, se recuerda a la Administración licitante, su deber de verificar desde la fase de presupuestación de la contratación, el cumplimiento al límite de regla fiscal previsto para el ejercicio económico del año en curso, así como el marco de presupuestación plurianual dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política. Para estos efectos, la Administración deberá adoptar las medidas de control interno necesarias para verificar que el monto asignado a la contratación que se licita cumple con dichas disposiciones, debiendo advertirse que su inobservancia podría generar responsabilidad administrativa del funcionario, conforme lo regulado en el artículo 26 de la citada Ley.

ii) Razonabilidad del precio bajo la nueva LGCP. La verificación de la razonabilidad del precio prevista como un deber de la Administración en el artículo 41 LGCP tiene sustento en el principio de eficiencia mismo y en la gestión de los riesgos de que los precios cotizados en el procedimiento de concurso no distorsionen la ejecución contractual al punto de llevar la contratación a incumplimiento. El precio como elemento sustantivo desde la apertura de ofertas, no sólo tiene implicaciones en la sana economía de los fondos públicos y la mejor inversión de ellos en la selección de ofertas más idóneas, sino que necesariamente garantiza el principio de igualdad desde su comparación partiendo del respeto de los elementos del objeto contractual precisados en el pliego y del dimensionamiento de las obligaciones que impone el ordenamiento jurídico, por lo que la verificación de su razonabilidad es vital para el sistema de contratación pública.

Considerando que este órgano contralor mediante el ejercicio de sus competencias en materia de impugnación ha encontrado diferentes prácticas sobre la valoración de razonabilidad del precio que en algunos casos incumplen o se apartan parcialmente de lo dispuesto en la normativa vigente, las cuales ha enmendado cuando las condiciones de la impugnación y su fundamentación lo permiten, se estima importante reiterar algunos conceptos sobre la valoración de razonabilidad. Así entonces, este órgano contralor estima oportuno realizar una serie de consideraciones oficiosas sobre el tema en términos preventivos, sin que implique que se ha realizado un análisis de las cláusulas que regulan el tema en el pliego impugnado (ni que el tema no se haya abordado apropiadamente) o un estudio del tema que trascienda la discusión de los aspectos expuestos en el recurso.

a)- Normativa aplicable. Tanto el legislador en los artículos 17, 34 y 41 de la Ley General de Contratación Pública, como el desarrollo reglamentario de esa norma en los artículos 44, 85, 100 y 106 RLGCP, refiere una serie de supuestos y herramientas para que la Administración determine precisamente la razonabilidad de las ofertas, entre las que se encuentran el uso del catálogo y banco de precios, comparación de precios históricos, consulta previa a los proveedores, estudio de mercado, entre otros. Este análisis -que no es el cumplimiento de un requisito formal- busca evaluar precios, disponibilidad, calidad y otros aspectos relevantes de los bienes o servicios en cuestión, con el propósito de respaldar la toma de decisiones informadas por parte de la Administración y asegurar la transparencia, competencia y eficiencia en los procesos de contratación (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024).

b)- Rangos de tolerancia deben definirse desde el pliego. La verificación de la razonabilidad parte de que el precio de referencia y sus bandas de tolerancia han sido elaboradas desde la fase de planificación después de realizar los respectivos estudios según los artículos 34 LGCP y 44 RLGCP. De ahí que, los rangos o bandas de tolerancia deben ponerse en conocimiento desde el pliego no sólo para efectos de la debida confección de la oferta sino en cumplimiento de los principios de transparencia e igualdad; por lo que las Administraciones deben de ajustar la forma en que se realizan los estudios de mercado, la información que se consigna en sus pliegos de condiciones y la manera por medio de la cual realizan los análisis de razonabilidad de las ofertas, pues -en principio- no pueden variarse las bases de razonabilidad durante la evaluación de ofertas.

c)- No es posible utilizar los precios de las ofertas recibidas en el concurso. Como es conocido, el modelo de verificación de la razonabilidad varió no sólo en cuanto a dejar la presentación del presupuesto detallado al adjudicatario (artículo 42 LGCP), sino que el legislador trató de dimensionar su metodología en la etapa de planificación junto al análisis de mercado para otros temas como la definición del objeto y de admisibilidad en general, criterios de evaluación, los parámetros para aplicar afirmaciones de compra pública estratégica, entre otros. Es por ello que el estudio o análisis de mercado resulta vital para el procedimiento de contratación y desde luego para la definición clara y objetiva de las reglas de revisión de la razonabilidad del precio (R-DCA-SICOP-01010-2023 de 31 de agosto de 2023 y R-DCP-SICOP-00646-2024 del 08 de mayo de 2024).

Así entonces, también el establecimiento de rangos de tolerancia o bandas se define desde una etapa temprana previa a la recepción de ofertas según el artículo 34 LGCP y por ende no resulta posible considerar las ofertas recibidas en el concurso para efectos de razonabilidad (R-DCA-SICOP-01408-2023 de 15 de noviembre de 2023). Así entonces, entre otros casos, mediante la resolución R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024, se indicó sobre el tema: “Al respecto, estima este órgano contralor que de la lectura del artículo 34 de la LGCP que indica que los precios de referencia para determinar los precios excesivos o ruinosos deben establecerse de previo a la estimación de la contratación y el artículo 44 del RLGCP que dispone que el rango de tolerancia debe quedar definido en el pliego de condiciones, se desprende que el desarrollo del análisis de razonabilidad se basa en los insumos que tenga la Administración al momento de realizar las lecturas de mercado, por lo que sin perjuicio de que la normativa a futuro puede considerar en la razonabilidad del precio las ofertas recibidas en el concurso, no es una posibilidad prevista con la reforma integral y no podría ser considerada por la Administración en el nuevo estudio que realizará. En ese sentido, la mayor profundidad y análisis en la etapa regulada bajo el artículo 34 LGCP resulta fundamental para que el precio de referencia refleje la realidad del mercado y las necesidades de la Administración, en dónde -se insiste- el banco de precios es un insumo más y no la única posibilidad según la realidad y necesidades de la Administración, pero no incluye los precios de las ofertas recibidas en el concurso, todo lo cual podría ser variado a futuro bajo los ejercicios de mejora regulatoria y lecturas técnicas que realicen las instancias competentes.”

d)- Posibilidad de subsanar el estudio de mercado. El estudio de mercado como el análisis de razonabilidad están estrechamente relacionados, siendo el primero la base del segundo. Ahora bien, tomando como referencia las disposiciones del artículo 44 del RLGCP, este órgano contralor entiende

que existen situaciones que pueden llevar a afectar el resultado obtenido por el estudio realizado al momento de analizar ofertas, siendo el objetivo del estudio de mercado reflejar la situación de este, se entiende que es posible su subsanación, bajo tres situaciones debidamente justificadas y acreditadas: 1) Que la situación no existiera al momento en que se realizó el estudio de mercado. 2) Presencia de errores técnicos constatables en el estudio realizado. 3) Situaciones excepcionales del mercado específico. (Resolución No. R-DCP-SICOP-00743-2025).

e)- El análisis de razonabilidad y la indagatoria del precio. Considerando que el artículo 42 LGCP dejó la presentación del presupuesto detallado para la oferta que resulte adjudicada, claramente no es posible requerirlo para el análisis de razonabilidad en la etapa de evaluación de ofertas (R-DCP-SICOP-00401-2024 de 19 de marzo de 2024), ni tampoco pretender que se aporte indirectamente en la indagación sobre razonabilidad ni pretender un análisis de razonabilidad sobre componentes específicos de la estructura del precio que impliquen un análisis de presupuesto detallado sino que estos rubros deben analizarse globalmente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024). Desde luego, queda excluida de esas limitaciones lo que concierne a la prerrogativa de la Administración de verificar que las ofertas respeten la legislación vigente, pues a la Administración le corresponde verificar que se respete el ordenamiento jurídico en función del objeto contractual, como podría ser el caso de la legislación laboral que es de acatamiento obligatorio para la Administración y cualquier oferente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024).

En cuanto a la indagatoria, la Administración podrá solicitar a los oferentes que presentan precios presumiblemente excesivos o ruinosos, que justifiquen sus precios. Ante esto, el oferente debe justificar por medios idóneos las razones por las que su precio sí es razonable. Recibido esto, la Administración deberá motivar las razones por las que encuentra que lo es o no. (R-DCP-SICOP-01159-2025 del 27 de junio).

Se debe considerar que, aunque los artículos 41 de la Ley General de Contratación Pública y 101 de su Reglamento permiten que un oferente presente una línea de crédito o garantía, este recurso 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.

iii) Sobre el deber de fundamentación de los recursos de objeción por parte de la recurrente: El régimen recursivo en materia de contratación pública contempla dos medios de impugnación en el artículo 86 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP): el recurso de objeción contra el pliego

de condiciones y el recurso de apelación o revocatoria contra el acto final del procedimiento. Independientemente del tipo de recurso que se trate, la normativa establece un requerimiento obligatorio para ambos: el deber de fundamentación, el cual exige que todo escrito de impugnación sea presentado debidamente desarrollado en sus argumentos y acompañado de la prueba idónea que respalde los argumentos del recurrente y, de ser necesario, de los estudios técnicos que permitan desvirtuar los criterios de la Administración; todo esto sin dejar de lado la necesidad de precisar los principios de la contratación pública o, en general, las normas que se vean infringidas y que sirven de fundamento para el recurso, tal y como lo señalan los artículos 88 de la LGCP y 246 del Reglamento a la Ley de Contratación Pública (RLGCP). Dicho requerimiento constituye una obligación por cuanto los artículos 87 de la Ley y 245 inciso c) del Reglamento castigan con un rechazo de plano por improcedencia manifiesta aquellos recursos que se presenten sin fundamentación, de acuerdo a los términos ya explicados.

Una de las principales razones en las que se cimenta el deber de fundamentación en los recursos de objeción consiste en que el pliego de condiciones, como acto administrativo que es, se presume válido y conforme al ordenamiento jurídico, según la regla establecida en el artículo 128 de la Ley General de la Administración Pública. En virtud de esto, todo aquel que se vea afectado por los alcances o efectos de este acto administrativo tiene la tarea de derribar esta presunción con argumentos sólidos debidamente respaldados con la prueba idónea. Al respecto, esta Contraloría General de la República ha señalado: “[...] *los actos de la Administración, entre ellos la emisión del pliego de condiciones, goza de una presunción de validez, y para poder desvirtuar esta presunción, quien objeta debe presentar pruebas sólidas y técnicamente respaldadas que sustenten sus afirmaciones. Simples consideraciones de forma o fondo sin el respaldo técnico adecuado no son admitidas dentro del marco del régimen recursivo [...]*” (El resaltado es propio) (Resolución No. R-DCP-SICOP-00895-2025. En el mismo sentido, véase la Resolución No. R-DCP-SICOP-01142-2025).

De manera más específica, esta presunción de validez que protege el pliego de condiciones se basa en la premisa de que la Administración es quien mejor conoce la forma de satisfacer la necesidad que pretende solventar con el procedimiento de contratación, por lo cual hace uso de sus facultades discrecionales para confeccionar el reglamento de la contratación; tal y como lo ha resuelto este órgano contralor en resoluciones como la No. R-DCP-SICOP-01070-2025: “*Es importante señalar que*

la Administración, en el ejercicio de su discrecionalidad administrativa, define los requerimientos del pliego de condiciones. [...] mediante la resolución No.R-DCP-SICOP-01013-2024 de las nueve horas doce minutos del once de julio de dos mil veinticinco, esta Contraloría General explicó lo siguiente: “Así (...) se debe recordar que la Administración se encuentra facultada para establecer discrecionalmente en el pliego las especificaciones que estime pertinentes a fin de garantizar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios objeto de licitación; de forma tal que los oferentes se deben adherir a estos requerimientos, en el tanto sean acordes al ordenamiento, no siendo posible ajustar requerimientos al oferente descuidando la atención del fin público”. (En la misma línea, tenemos las Resoluciones Nos. R-DCP-SICOP-01062-2025 y R-DCP-SICOP-01139-2025).

En este contexto, dentro de la relación entre la Administración y el proveedor, es a éste último, en su faceta de recurrente, a quien le corresponde la carga de la prueba para desvirtuar el pliego de condiciones o evidenciar cualquier clase de falencia que éste presente de frente a los principios de la contratación pública o bien, a las reglas de la ciencia, la técnica o los principios elementales de justicia, lógica o conveniencia, según lo estatuye el artículo 16 de la LGAP. Esto puede observarse en distintos pronunciamientos de esta Contraloría General, como en el caso de la Resolución No. R-DCP-SICOP-01152-2025, la cual resolvió: “[...] debemos señalar que **sobre la empresa recurrente recae la carga de la prueba en los términos indicados en el artículo 88 de la Ley General de Contratación Pública (RLGCP) y 254 de su reglamento (RLGCP), lo cual implica que junto a determinada argumentación se debe acompañar de la documentación o prueba idónea que acredite como un hecho cierto su decir, bajo el entendido que se debe vincular la prueba que se aporta con los alegatos expuestos contra el cartel**”. (El resaltado es nuestro). (Véase además las Resoluciones No. R-DCP-SICOP-00938-2025 y R-DCP-SICOP-01142-2025).

Ahora bien, es importante señalar que esta obligación de fundamentación no acaba o se limita a simplemente aportar la prueba con el escrito de impugnación, sino que toda documentación probatoria debe desarrollarse y vincularse a los alegatos a fin de demostrar su idoneidad y pertinencia. En ese sentido, resoluciones como la No. R-DCP-SICOP-00938-2025 de las 11:51 horas del 30 de mayo de 2025, han resuelto: “(...) si bien la recurrente remite a un adjunto que indica denominarse: “*Probatorio I*”, que al final de su recurso señala que refiere al “*Inserto del reactivo: STA-CK Prest*”, debe señalarse que aún y cuando adjuntado dicho inserto como prueba, **esta Contraloría General ha señalado reiteradamente que no basta con adjuntar documentos como**

prueba, sino que le corresponde al recurrente procesar dicha prueba en el escrito del recurso, de manera que realice el necesario ejercicio de explicar su contenido, vincularla a sus alegatos de manera que demuestre cómo la misma resulta idónea para probar la limitación injustificada que alega". (El resaltado es propio) (Ver en ese sentido la resolución No. R-DCP-SICOP-00614-2025 de las 11:20 horas del 08 de abril de 2025).

Así las cosas, de frente a todo lo expuesto, es claro que alrededor del deber de fundamentación existen una serie de consideraciones que los recurrentes deben valorar a la hora de plantear su recurso y que inciden directamente sobre su procedencia. Bajo estas premisas, este órgano contralor procederá a analizar el recurso interpuesto contra el pliego del procedimiento de marras.

II. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECIÓN INTERPUESTO POR CONSTRUCCIONES PEÑARANDA S.A.: SOBRE EL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y EL COMPONENTE DE EXPERIENCIA CERTIFICADA EN CONSTRUCCIÓN. Criterio de la División: El pliego de condiciones establece en el Apartado "SISTEMA DE CALIFICACIÓN DE OFERTAS" (*Documento llamado "PLIEGO DE CONDICIONES GENERALES PARA LA CONTRATACIÓN DE CONSTRUCCIÓN DE OBRA MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA Licitaciones Menores y Mayores, expediente*), lo siguiente:

Requisito obtención de puntaje	Puntaje
Precio	55 puntos
Experiencia certificada en construcción (10 puntos por cada uno, máximo 3 proyectos)	30 puntos
Criterio Social (C.S)	8 puntos
Pyme (P)	2 puntos
Criterio ambiental	4 puntos
Tabla de entrega documental	1 puntos
TOTAL	100

En particular sobre el ítem *EXPERIENCIA CERTIFICADA EN CONSTRUCCIÓN* indica el pliego: (...) Para efectos de evaluación, se considerará únicamente la experiencia registrada en la Tabla de Información Técnica del Oferente TITO, la cual deberá reflejar información verificable, actualizada y debidamente documentada sobre cada proyecto ejecutado, (...) El no presentar la Tabla de Información Técnica del Oferente (TITO) o presentarla de forma incompleta o inconsistente implicará que la Administración no considere la experiencia propuesta y el puntaje de este criterio en la tabla de evaluación sea cero. Para la obtención de puntaje, podrá presentarse por OFERTA, hasta un máximo de TRES PROYECTOS SIMILARES EJECUTADOS en el período comprendido entre 8 años y 6 meses contados antes del día de la apertura de ofertas. Solo se tomarán en cuenta los 3 primeros proyectos que se incluyan en el Formulario TITO (ver anexo 2), no se valorará ningún otro proyecto a pesar de que los proyectos mencionados cumplan o no. Todos los proyectos presentados para la obtención de puntaje deben estar registrados a nombre del oferente”. (el subrayado no es del original)

Además en referencia a “DOCUMENTOS PARA EXPERIENCIA DE CONSTRUCCIÓN”, cita el pliego: “(...) El oferente deberá acreditar una experiencia mínima de cinco (5) años como empresa constructora al momento de la fecha de apertura, mediante la Certificación emitida por el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos (CFIA). /(...) Certificación “PROYECTOS MIEMBRO” digital original del total de proyectos realizados por el oferente, en el periodo de 5 años antes de la fecha de apertura, emitida por el CFIA. Si se remite una certificación de un plazo diferente al solicitado, se deberá subsanar el documento.” (el subrayado no es del original)

Además el ANEXO 1. DEFINICIÓN DE PROYECTOS SIMILARES indica: “Únicamente serán tomados en cuenta para solventar el requisito necesario para la obtención de puntaje proyectos similares al objeto contractual. Se define como proyectos similares aquellos proyectos según lista de proyectos descrito (ver anexo 1, pag 75). En cuanto al detalle de las obras, éste debe coincidir con el alcance del proyecto promovido por la Administración, tal y como se define en las condiciones particulares, específicamente hablando de los conceptos de: OBRA NUEVA, MANTENIMIENTO u OBRA MIXTA. Para tales fines se establece que se permitirán como proyectos similares los proyectos que cumplan con lo siguiente: (...)

ÁREA: El área de cada proyecto deberá ser igual o mayor al objeto contractual del presente concurso, definido en las condiciones particulares del presente pliego de condiciones. (el subrayado no es del original).

Al respecto, la objetante refiere que el objeto contractual contempla la construcción de 3,154.00 m², y que el pliego al exigir que cada proyecto aportado para acreditar experiencia sea, de forma individual, igual o superior a dicha magnitud limita la participación a potenciales oferentes ya que a nivel nacional los oferentes que han construido centros educativos de exactamente 3,154.00 m² o más en los últimos años es sumamente reducido. Además, alega que el pliego vincula este requisito con la tabla de información técnica del oferente (TITO). Al exigir el 100% del área por proyecto, la Administración crea una limitante de inadmisibilidad, debido a que oferentes con sólida experiencia en proyectos de entre 2000 y 2,500 m² no solo perdería el puntaje (30 puntos), sino que vería su oferta descalificada técnicamente por no alcanzar el "mínimo requerido" de similitud. Esta restricción técnica es arbitraria, pues la "capacidad técnica" se demuestra por la calidad de la ejecución y no por una coincidencia métrica irrelevante para la complejidad del sistema constructivo. Además menciona que en otros proyectos, la Dirección de Infraestructura Educativa (DIE) ha estandarizado sus edificaciones institucionales y como prueba aporta pliegos de otros procesos concursales.

Sobre lo indicado, la Administración manifestó que el proyecto objeto del presente procedimiento no se limita a una medición de área constructiva, sino que comprende la ejecución integral de múltiples edificaciones de varios niveles, sistemas electromecánicos, obras exteriores y componentes complementarios, cuya correcta ejecución exige experiencia previa en proyectos de magnitud y complejidad equivalentes y el requisito cuestionado guarda una relación directa de proporcionalidad con el objeto contractual. Además refiere que respecto al principio de libre concurrencia, el requisito establecido es de aplicación general para todos los potenciales oferentes, por lo que la exigencia no tiene como finalidad limitar la participación, sino garantizar que esta sea efectiva y técnicamente idónea, en función de la naturaleza del objeto contractual. Cita que el artículo 40 de la Ley General de Contratación Pública faculta a la Administración para establecer sistemas de evaluación que incorporen factores distintos del precio, tales como calidad, experiencia y capacidad técnica. En este caso, el área de construcción requerido constituye un parámetro técnico razonado y justificado, en atención a la naturaleza específica del proyecto, el cual presenta una complejidad superior a otros desarrollos. Asimismo, la experiencia en la ejecución de varios proyectos de menor escala no resulta equivalente a la ejecución de un proyecto de mayor magnitud desarrollado de forma integral, particularmente en lo que respecta a la gestión, coordinación y capacidad financiera. En consecuencia, no se configura una barrera de entrada injustificada, sino un mecanismo legítimo de valoración técnica. En referencia a la prueba presentada refiere que el hecho que en procedimientos

anteriores se hayan establecido requisitos distintos, no genera un derecho adquirido para los potenciales oferentes ni limita la potestad de la Administración de ajustar y mejorar sus pliegos de condiciones, en función de las particularidades de cada proyecto. En cuanto a lo argumentado por el recurrente, es importante señalar que los extractos de pliegos de condiciones anteriores que él mismo cita no guardan relación directa con el presente proceso de contratación, en razón de que responden a condiciones técnicas y criterios de evaluación distintos. En efecto, dichos pliegos se refieren únicamente al monto de los proyectos y no al área de los mismos.

Vistos los argumentos de las partes, esta División considera fundamental aclarar que en la contratación pública, existe una regla fundamental respecto a la separación entre los requisitos de admisibilidad y el sistema de evaluación, sea que existe una diferencia sustancial entre un requisito de admisibilidad (de cumplimiento obligatorio y cuya inobservancia excluye la oferta) y un factor de evaluación (diseñado para ponderar ventajas comparativas y otorgar puntaje adicional y que su incumplimiento no excluye la oferta). A partir de esta premisa, la inclusión de requisitos de admisibilidad dentro del sistema de evaluación se aborda de las siguientes maneras: **i.** Prohibición de duplicar requisitos mínimos en la evaluación, sea que no se puede ponderar ni asignar puntaje a los requisitos mínimos de orden legal, técnico o financiero que resulten indispensables para la contratación ya que al ser condiciones indispensables, su simple cumplimiento no genera un valor agregado, sino que apenas habilita al oferente a participar. **ii.** Inclusión válida mediante el reconocimiento de características "adicionales", sea que las cláusulas de evaluación sólo son válidas cuando buscan agregar valor al superar los requisitos mínimos previstos en la admisibilidad. Es decir, la Administración no puntúa el cumplimiento del requisito base, sino lo que se ofrece *por encima* de este; esto se observa comúnmente en por ejemplo experiencia adicional donde resulta válido exigir un mínimo de experiencia para participar (por ejemplo, cierta cantidad de contratos o años) y luego utilizar el sistema de evaluación para premiar a los oferentes que demuestren proyectos exitosos o años de experiencia adicionales a los requeridos como mínimo, en el entendido que el puntaje debe empezar a contar estrictamente a partir del día siguiente al mínimo establecido (experiencia extra), y no otorgar puntos a quienes apenas cumplen el requisito mínimo.

En ese sentido, en los procedimientos de contratación pública, los factores de evaluación no son parámetros de exclusión; su función principal es asignar puntaje conforme a criterios previamente establecidos y se componen de elementos que dan un valor agregado a la Administración para la

selección de la propuesta ganadora. De forma tal que en sí mismos, no resultan parámetros que limiten la participación de los oferentes, ya que el hecho de no cumplir algún factor de evaluación no implica la exclusión de la oferta, sino que el resultado es la no asignación de puntaje alguno.

Ahora bien, la determinación del sistema de evaluación, es un aspecto que recae dentro del marco de discrecionalidad de la Administración, toda vez que es ella la que fija los factores que desea evaluar, por considerar que estos le darán un valor agregado a la selección de la oferta más ventajosa. Téngase presente que la entidad licitante es quien más conoce sus necesidades y cómo éstas deben ser satisfechas, de allí que en el sistema de calificación establecerá aquellas condiciones que considere le den una ventaja o valor agregado a la contratación.

Considerando lo anterior, ha sido criterio de esta Contraloría General, que el pliego de condiciones puede ser objeto de impugnación en el tanto, se demuestre que los aspectos que se ponderan no resultan trascendentales en relación con el objeto que se licita, proporcionados, o bien que no existe metodología para su aplicación, y en este sentido le corresponde al recurrente demostrar que no se cumple alguno de los supuestos mencionados, para que el sistema de evaluación debe ser ajustado, conforme a los criterios mencionados.

A partir de lo anterior, esta Contraloría General ha señalado en diversas oportunidades que el sistema de evaluación debe poseer una serie de características para que resulte acorde con el ordenamiento jurídico, las cuales son: 1- Completez (que contemple todos los factores que son relevantes, 2- pertinencia (que guarden relación con el objeto contractual), 3- trascendencia (que sean elementos que ofrezcan un valor agregado a la calificación), 4- proporcionalidad (que cada uno tenga su justo peso dentro del sistema de evaluación), y, 5- aplicabilidad (debe contener el método apropiado para evaluar cada factor).

A partir de lo anterior, este órgano contralor considera que, para que prospere un recurso de objeción que impugne el sistema de evaluación o alguno de sus factores, resulta necesario que la parte recurrente demuestre que los criterios de evaluación no se ajustan a las características antes enumeradas. En otras palabras, la parte objetante se encuentra compelida a demostrar que el sistema de evaluación resulta incompleto, desproporcionado, impertinente, intrascendente e inaplicable; lo anterior por cuanto, en principio, el sistema de evaluación no limita la participación por no tratarse justamente de condiciones de admisibilidad.

Sobre lo dicho, puede observarse las resoluciones R-DCA-01165-2020, R-DCA-00538-2021, R-DCA-SICOP-00220-2022, R-DCA-SICOP-00733-2023, R-DCA-SICOP-01257-2023, R-DCA-SICOP-01280-2023, R-DCA-SICOP-01312-2023 y R-DCP-SICOP-01157-2024, R-DCP-SICOP-00664-2025, R-DCP-SICOP-00776-2025, R-DCP-SICOP-00263-2026 entre otras.

Aplicando lo anterior al caso concreto, esta Contraloría General observa que el recurso planteado carece de fundamentación, pues si bien la objetante, cuestiona la cantidad de metraje solicitado para los proyectos a presentar para que la experiencia pueda ser considerada y acreedora de puntaje según los términos del sistema de evaluación planteado, no fue demostrado por la objetante que el factor de evaluación respecto a las características de los proyectos establecidos resultan desproporcionados o irrazonables de frente a la realidad y características del proyecto, experiencia y capacidad técnica, y además, que no se ajusta a la realidad del mercado. Tampoco demostró que no existen empresas que puedan cumplir el requisito y que puedan obtener una calificación en este caso pues únicamente cita que “son pocas las empresas”. Por otra parte, respecto a la prueba que aporta, además de que el en recurso únicamente refiere a que en otros casos se han cambiado o adaptado los pliegos no existe un análisis real de cómo esos proyectos se pueden asemejar al de la licitación actual y las razones por las que deberían modificarse el pliego.

En este orden, el recurrente es ayuno en demostrar por qué razón esos 3.154 metros cuadrados requeridos para proyectos similares, buscan centralizar la experiencia y con ello el puntaje respectivo, solo en una cantidad limitada de proveedores, afectando la participación, debiendo además acreditar que un metraje menor al solicitado, podría igualmente configurar la experiencia y con ello la idoneidad del oferente que la Administración necesita.

No obstante lo expuesto,, sí coincide esta División con el argumento señalado por la recurrente respecto a la limitante que genera dicho requisito como admisibilidad, ya que del pliego no resulta claro si este requisito de experiencia se trata solamente de un factor del sistema de evaluación o si también corresponde a un requisito de admisibilidad por lo que al no poder demostrar experiencia en

proyectos del tipo solicitado, no solo perdería el puntaje (30 puntos), sino que vería su oferta descalificada técnicamente por no alcanzar el "mínimo requerido" de similitud.

Al respecto, debe tomar en cuenta la Administración conforme fue indicado líneas atrás, la diferencia entre requisitos de admisibilidad y factores de evaluación, toda vez que su naturaleza es diferente. Para este propósito, la Administración podría requerir un mínimo de proyectos con un metraje determinado como admisibilidad, y sobre el exceso de esa experiencia, sea proyectos adicionales, poder asignar puntaje, pero lo que no puede hacer, es brindar puntaje sobre la misma cantidad de experiencia o proyectos asignados como admisibilidad y menos aún, prever una exclusión de la oferta sino se cumple con el factor de evaluación.

En este sentido, la propia Administración en respuesta a la audiencia especial hace afirmaciones como que dicho requisito tiene asidero en que para su correcta ejecución *“exige experiencia previa en proyectos de magnitud y complejidad equivalente”*, que *“el requisito cuestionado guarda una relación directa de proporcionalidad con el objeto contractual y además que el requisito establecido es de aplicación general para todos los potenciales oferentes*. Cita que la exigencia no busca excluir participantes, sino filtrar técnicamente a los oferentes en función de su capacidad real, en resguardo del interés público, conforme a los principios de eficacia y eficiencia previstos en el artículo 8 inciso e) de la Ley General de Contratación Pública. Sin embargo tal afirmación no es clara en la cláusula en cuestión.

Por otra parte, se nota una contradicción en el pliego respecto al período comprendido para demostrar la experiencia, pues por una parte se cita un *período comprendido entre 8 años y 6 meses contados antes del día de la apertura de ofertas*, pero en el “DOCUMENTO PARA EXPERIENCIA DE CONSTRUCCIÓN”, se indica *proyectos realizados por el oferente, en el periodo de 5 años antes de la fecha de apertura*.

En razón de lo expuesto **se declara parcialmente con lugar** el recurso de objeción interpuesto. En consecuencia, únicamente en el sentido de que la Administración deberá aclarar si la experiencia solicitada se trata de un requisito de admisibilidad o no, en caso de serlo deberá indicar y separar según lo desarrollado en este recurso, aquellos proyectos que serán considerados como requisito de

admisibilidad y cuales serán considerados para efectos del sistema de evaluación, considerando que la experiencia que se somete a puntaje debe ser aquella experiencia adicional que excede el mínimo de admisibilidad. Además deberá aclarar la contradicción en el pliego mencionada, respecto al

período comprendido para demostrar la experiencia (8 años y 6 meses; y 5 años), de forma que este cuente especificaciones técnicas claras, suficientes, concretas y objetivas, garantizando la seguridad jurídica y ofreciendo amplias oportunidades de participación y que tanto éste como todos sus anexos o fichas técnicas sean armónicos, unívocos y libres de contradicciones internas o ambigüedades que puedan inducir a error a los potenciales oferentes a la hora de estructurar y costear sus propuestas .

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo señalado en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política; 88 y 95 de la Ley General de Contratación Pública, 246, 253 y 254 de su Reglamento, se resuelve **Declarar parcialmente con lugar** el recurso de objeción presentado por Construcciones Peñaranda S.A en contra del pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. JE-ESCUELA 2026-01-2723 promovida por la JUNTA DE EDUCACIÓN DE LA ESCUELA JUANITO MORA, BARRANCA PUNTARENAS para la “Contratación de: Construcción de un edificio administrativo, 2 edificios académicos, un gimnasio, recepción de familiares para primaria y preescolar, cerramiento perimetral, instalaciones electromecánicas, obras exteriores y obras complementarias.”
NOTIFÍQUESE.

Edgar Herrera Loaiza
Asistente Técnico

Maribel Astúa Jiménez
Fiscalizadora



MAJ/EHL/nr.
NI: 6261/6270/6275/7404
NN: 4716(DCP-0090)
G: 2026001624-1
Expediente: CGR-ROC-2026002441