

## Emitir resolución de recursos

### 1. Generar resolución de recursos

Digitador	Ember Segura Molina				
Fecha/hora gestión	21/04/2026 16:58	Fecha/hora resolución	21/04/2026 19:24		
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000000677		
* Tipo de resolución	Resolución de rechazo				
Número de procedimiento	2026LY-000001-0005800001	Nombre Institución	INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO		
Descripción del procedimiento	CONTRATACIÓN DE UNA EMPRESA CONSULTORA PARA LA ELABORACIÓN E INTRODUCCIÓN DE LA VARIABLE AMBIENTAL AL PLAN ESTRATÉGICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA REGIÓN BRUNCA				

### 2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000000696	23/03/2026 17:06	OLGA BALLESTERO MARIN	ECOPLAN SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA	Parcialmente con lugar	No aplica

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

### 3. \*Resultando

I.- Que mediante auto No. 8052026000000436 de las nueve horas con veinte minutos del veinticinco de marzo del año dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara sobre el recurso de objeción interpuesto.

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

### 4. \*Considerando

**I.- Consideraciones de oficio.** Este órgano contralor estima oportuno orientar la gestión de los procedimientos de contratación pública por medio de las siguientes consideraciones.

**i.- 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.

**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 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 indagatoria 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.

## **II. Sobre el fondo del recurso interpuesto por la empresa ECOPLAN, SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA**

**1). Sobre las condiciones específicas de la Cláusula 2.1., Actividades por realizar. Criterio de la División:** Manifiesta la recurrente que la definición de las actividades por realizar, revisten la mayor importancia para el oferente, ya que, de una adecuada estructuración y del suministro de la información esencial, depende no solo el precio de la oferta, sino también de aspectos tan relevantes como la metodología a que se vaya a proponer, que permitan contar con una mayor precisión, a efectos de contar con una adecuada valoración, seguimiento y control por parte de la Administración.

Continúa indicando la objetante que, la cláusula No 2.1 referida supra, es sumamente omisa y se limita en su inciso primero (2.1.1) a indicar que el alcance consiste en: *"desarrollar lo establecido en el Decreto N°44710 – MINAE REGLAMENTO PARA LA INCORPORACIÓN DE LA VARIABLE AMBIENTAL EN PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL o normativa vigente"*, lo cual considera crea ya una disyuntiva en sí misma muy imprecisa y solicita que el oferente indique en su oferta la metodología a implementar para realizar el trabajo. Por su parte indica que, el apartado segundo (2.2.) únicamente se refiere al perfil de los profesionales que se requieren.

Indica la recurrente que, de cara al objeto contractual, la Administración debe incorporar en el pliego de condiciones al menos la siguiente información: cartografía e imágenes satelitales, diagnósticos territoriales y ambientales, cualquier otro insumo disponible, propuesta de zonificación: según el objeto del contrato: desarrollar e incorporar la variable ambiental al Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial para la Región Brunca debidamente aprobada ante SETENA, para lo cual, solicita, se le informe si el Instituto Nacional de Viviendas y Urbanismo (INVU), cuenta con la propuesta de zonificación que pueda ser usada como insumo para la incorporación de la variable ambiental y la consecuente aprobación de la SETENA, o en su defecto indicar si esto no está considerado en el alcance, el plazo establecido en días para la revisión de cada uno de los informes y sus posibles ajustes, la definición del encargado, unidad administrativa o instancia responsable de la revisión de los informes, el plazo de ejecución del estudio.

Considera la recurrente que, las omisiones indicadas supra, son relevantes, considerando que el plazo de ejecución constituye un criterio de evaluación para efectos de calificación, por lo que la falta de su definición impide a los oferentes formular propuestas comparables en condiciones de igualdad y podría afectar la correcta aplicación de la metodología de evaluación.

Por su parte **la Administración** en su respuesta a la audiencia indica que acepta la petitoria y se allana parcialmente a la solicitud, aceptando realizar las modificaciones al pliego de condiciones para incluir en el mismo los insumos disponibles para la elaboración del estudio, mientras que sobre la metodología a implementar para realizar el trabajo, rechaza el alegato, manteniendo la idea de que debe ser el oferente quien elija y presente su propuesta según su conocimiento técnico, capacidad instalada, equipo de trabajo y demás aspectos operativos, lo que le debe permitir definir cuál de las dos opciones considera mejor para la elaboración del trabajo según lo establecido en el Decreto N°44710 – MINAE REGLAMENTO PARA LA INCORPORACIÓN DE LA VARIABLE AMBIENTAL EN PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Si bien la recurrente indica en su recurso que objeta tres cláusulas del pliego de condiciones, en realidad del contenido del mismo, se evidencia que se trata de dos objeciones.

Ahora bien, de lo dicho por las partes resulta importante indica que esta Contraloría General de la República considera que, la metodología a implementar para realizar el trabajo es resorte de la oferente en cuanto ésta debe adecuarlo al objeto licitado y las consideraciones y especificaciones técnicas contempladas en el pliego de condiciones, y por ende, no es la Administración quien deba indicarle a los oferentes cómo llevar a cabo el objeto contractual, tal y como ella lo indica en su respuesta.

Ahora bien, dado que la Administración resuelve allanarse parcialmente a lo objetado por la recurrente, en el tanto indica que acepta realizar las modificaciones al pliego de condiciones para incluir en el mismo los insumos disponibles para la elaboración del estudio, pero no en cuanto a la metodología a implementar para realizar el trabajo, ésta Contraloría considera que lo oportuno es declarar **parcialmente con lugar** el recurso en este apartado, bajo absoluta responsabilidad de la Administración. Se instruye a la Administración realizar las modificaciones al pliego de condiciones que correspondan, y procurar la publicidad respectiva en los términos regulados para estas contrataciones.

Sin perjuicio de la declaratoria parcialmente con lugar, resulta importante indicar que en el oficio número CDU-UCTOT-061-2026 emanado de la Administración, Unidad de Criterios Técnicos y Operativos de Ordenamiento Territorial, de fecha martes, 7 de abril de 2026, se observan una serie de modificaciones al pliego de condiciones que indica la parte técnica, los cuales deberán incluirse por parte del INVU posteriormente al modificar el pliego respectivo, complementándose con lo indicado por la Administración en el espacio del formulario, en su respuesta la audiencia especial que le fue otorgada.

De igual manera, resulta importante indicar que, la Administración en el apartado **“5. Detalle de respuesta”** del expediente de SICOP, en cuanto al espacio consignado para incluir por parte de ésta el contenido en el formulario de su respuesta a la audiencia especial que le fue otorgada consignó: *“Que el recurrente FICOA CONSULTORES S.A. objeta el pliego de condiciones indicando que...”*, cuando lo correcto es ECOPLAN, SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA, quien es la objetante.

**2) Sobre la forma de pago. Criterio de la División:** La recurrente hace referencia y objeta el apartado denominado **“Condiciones generales”**, Cláusula **“5. FORMA DE PAGO”**, referida al pago de los honorarios por los servicios adjudicados y los lineamientos que contemplan. Al respecto indica que, ella asume que el plazo del contrato es de 18 meses y que al analizar la forma de pago descrita supra, considera que existe un desbalance importante entre el avance de la prestación de los servicios y la remuneración al contratista, ya que considera que la mitad de su pago, queda supeditada hasta la presentación de todos los entregables, lo cual le conlleva al menos 12 meses de trabajo continuo, mientras que el pago final del 15% restante está supeditado al accionar de la SETENA y del propio Administrador del contrato, además considera que, el pago oportuno es un elemento esencial del contrato para que el contratista vaya obteniendo recursos para avanzar y se asegure su cumplimiento, más aún en contrataciones como esta que dependen del trabajo de un equipo multidisciplinario de profesionales y que el segundo tracto del 50% del monto adjudicado, debe dividirse de manera que se base y asocie a las fechas de entrega y aceptación de los informes.

La recurrente solicita se valore y apruebe una propuesta que propone en su recurso de objeción, para que se le pague de esa manera el 50% asociado a los informes de avance y que resto de los pagos se mantengan tal cual están indicados en el pliego, es decir: 35% con aprobación del cronograma y plan de trabajo y 15% con la aprobación final pertinente (SETENA y Administración del contrato).

Por su parte, la **Administración** rechaza lo solicitado por la objetante y considera que se debe mantener la estructura de pagos tal como se indica en la Cláusula 5 del pliego de condiciones, ya que el oferente seleccionado dispondrá de un 35% del monto total ofertado al inicio de la contratación, esto contra entrega y aprobación del cronograma y plan de trabajo (incluyendo la metodología a utilizar según lo indicado en el D.E. N°44710), razón por la cual, se considera que es un monto adecuado para que el interesado obtenga fondos e inicie los trabajos solicitados, así mismo, cada posible oferente debe tener la capacidad económica para realizar los estudios necesarios solicitados por el contratante y no depender únicamente del dinero destinado para el proyecto para poder avanzar, ya que es parte de la valoración de cada empresa consultora.

En cuanto a la Cláusula **“5. FORMA DE PAGO”**, referida al pago de los honorarios por los servicios adjudicados y los lineamientos que contemplan, esta **Contraloría General de la República** estima que la recurrente no ha hecho un ejercicio de fundamentación y justificación de su recurso, tal y como se lo exigen los artículos 88 de la Ley General de Contratación Pública y 246 de su Reglamento, siendo que, no ha fundamentado ni demostrado el porqué la estructura de pago definida no responde a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y equilibrio contractual, ya que la misma, mantiene una adecuada relación entre el avance físico y financiero del objeto contratado, con lo cual se protege el interés público, la forma de pago planteada, no constituye una limitación indebida a la participación de potenciales oferentes ya que, las empresas deben contar con la suficiente capacidad técnica y financiera para asumir la ejecución del contrato, el porcentaje inicial de pago permite cubrir la etapa preparatoria del proyecto, garantizando el inicio oportuno de las actividades y los pagos posteriores se relacionan con el cumplimiento efectivo de los entregables, como mecanismos de control para asegurar la correcta ejecución del contrato.

En ese sentido, la objetante no ha justificado de forma fidedigna e indubitable su requerimiento y no describe el porqué en concreto de su objeción atendiendo a elementos o pruebas técnicas, con lo cual, no logra demostrar el porqué el esquema de pagos que ella propone, se le deba imponer a la Administración. Por ende, lo procedente es **rechazar de plano el recurso** por falta de fundamentación en cuanto a este apartado.

## 5. Aprobaciones

<b>Encargado</b>	EMBER GERARDO SEGURA MOLINA	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	21/04/2026 17:04	<b>Vigencia certificado</b>	12/08/2025 11:06 - 11/08/2029 11:06
<b>DN Certificado</b>	CN=EMBER GERARDO SEGURA MOLINA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=EMBER GERARDO, SURNAME=SEGURA MOLINA, SERIALNUMBER=CPF-01-0972-0049		
<b>CA Emisora</b>	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

<b>Encargado</b>	MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	21/04/2026 19:23	<b>Vigencia certificado</b>	16/02/2026 13:52 - 15/02/2030 13:52
<b>DN Certificado</b>	CN=MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=MARCO ANTONIO, SURNAME=LOAICIGA VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-03-0425-0430		
<b>CA Emisora</b>	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

<b>Fecha/hora máxima adición aclaración</b>	24/04/2026 23:59		
<b>Número resolución</b>	R-DCP-SICOP-00638-2026	<b>Fecha notificación</b>	21/04/2026 19:24