

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	Maribel Astúa Jiménez		
Fecha/hora gestión	28/04/2026 09:52	Fecha/hora resolución	28/04/2026 10:05
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000000726
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000002-0006600001	Nombre Institución	CONSEJO TÉCNICO DE AVIACIÓN CIVIL
Descripción del procedimiento	Servicio continuo prehospitalario y de atención de emergencias médicas para el Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños Palma		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000000746	02/04/2026 10:46	MANUEL ESTEBAN SOLIS SOLIS	GPS ALERTA MEDICA DE COSTA RICA LIMITADA	Parcialmente con lugar	No aplica

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

3. *Resultando

I.- Que el día dos de abril de dos mil veintiséis, la empresa GPS ALERTA MEDICA DE COSTA RICA LIMITADA (No. 8002026000000746), interpuso ante la Contraloría General de la República, a través del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), recurso de objeción en contra del pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. 2026LY-000002-0006600001, promovida por el CONSEJO TÉCNICO DE AVIACIÓN CIVIL, para la contratación de Servicio continuo prehospitalario y de atención de emergencias médicas para el Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños Palma(AITBP).

II.- Que mediante auto No.8052026000000468 de las trece horas con cincuenta minutos del siete de abril de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara sobre el recurso de objeción interpuesto. Dicha audiencia fue atendida por la Administración mediante documento No.8062026000000855 del diecisiete de abril de dos mil veintiséis.

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

4. *Considerando

Recurso 8002026000000746 - GPS ALERTA MEDICA DE COSTA RICA LIMITADA

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

ii) 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).

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 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 RLGCPC, 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

II. SOBRE LA FUNDAMENTACIÓN DE LOS RECURSOS. 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 (RLGCPC). 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.

III. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO: Con respecto a los argumentos de la empresa objetante, se remite a las manifestaciones y documentos que constan incorporados en este expediente electrónico.

A. Sobre la preclusión procesal. Considerando que estamos ante una segunda ronda de objeciones en la Licitación No2026LY-000002-0006600001, resulta fundamental de previo a entrar a analizar el recurso, tener presente que el artículo 90 de la Ley General de Contratación Pública dispone que "La preclusión procesal opera en todos los tipos de recursos que regula la presente ley e implica la extinción de la facultad para impugnar el contenido del pliego de condiciones o el acto final del procedimiento según corresponda, cuando ya se ha ejercido con anterioridad el respectivo recurso o se contó con la posibilidad de hacerlo./ Cuando se objete un pliego de condiciones que ya había sido sometido al recurso de objeción, es susceptible de ser impugnado únicamente el contenido del pliego objeto de modificación, no así el contenido de cláusulas consolidadas que no fueron modificadas con anterioridad."

Por su parte, el artículo 250 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, dispone: "La preclusión procesal opera en todos los tipos de recursos que regula la Ley General de Contratación Pública e implica la extinción de la facultad para impugnar el contenido del pliego de condiciones o el acto final del procedimiento, según corresponda, cuando ya se tuvo la oportunidad de ejercer el derecho de recurrir los temas impugnados y no se ejerció en el momento que correspondía."

Sobre esta figura en aplicación al recurso de objeción, por medio de la resolución No. R-DCP-SICOP-00127-2025, este órgano contralor dispuso: "Sobre el caso en particular, es importante indicar que ante esta División, se ha impugnado el pliego de condiciones del concurso de marras, que anteriormente había sido objeto de recursos de objeción en distintas rondas. En ese sentido se debe analizar si los cuestionamientos en que se fundamenta el nuevo recurso versan sobre cláusulas que fueron modificadas, o si por el contrario, se trata de argumentos precluidos por referirse a requerimientos o especificaciones que no sufrieron modificación alguna, y por ende, se mantienen incólumes desde el pliego de condiciones inicial. Aun y cuando se tratara de alegatos debidamente motivados y fundamentados, dichos alegatos debieron ser presentados en el momento procesal oportuno, el cual sería, la interposición del recurso de objeción contra el pliego en su versión original, y no en una etapa posterior donde la única posibilidad de recurrir queda condicionada a las modificaciones que le haya efectuado la Administración." (véase además entre otras, las resoluciones No. R-DCP-SICOP-00248-2025, No. R-DCP-SICOP-00474-2025, No. R-DCP-SICOP-00519-2025)

Sobre el caso en particular, es importante indicar que ante esta División, se ha impugnado el pliego de condiciones del concurso de marras, que anteriormente había sido objeto de recursos de objeción en otra ronda. En ese sentido se debe analizar si los cuestionamientos en que se fundamenta el nuevo recurso versan sobre cláusulas que fueron modificadas, o si por el contrario, se trata de argumentos precluidos por referirse a requerimientos o especificaciones que no sufrieron modificación alguna, y por ende, se mantienen incólumes desde el pliego de condiciones inicial.

Aun y cuando se tratara de alegatos debidamente motivados y fundamentados, dichos alegatos debieron ser presentados en el momento procesal oportuno, el cual sería, la interposición del recurso de objeción contra el pliego en su versión original, y no en una etapa posterior donde la única posibilidad de recurrir queda condicionada a las modificaciones que le haya efectuado la Administración.

No pudiendo en consecuencia devolvemos a la valoración de aspectos que fueron o debieron ser impugnados durante el primer plazo de impugnación, resultando entonces que sobre estos puntos no considerados originalmente, ha operado la figura de la preclusión. Bajo esta perspectiva serán analizadas las siguientes objeciones y con un criterio único para los temas que se indicarán de seguido

1. Sobre el objeto contractual indica la recurrente que el objeto definido en el pliego como "SERVICIO CONTINUO PREHOSPITALARIO Y DE ATENCIÓN DE EMERGENCIAS MÉDICAS PARA EL AEROPUERTO TOBÍAS BOLAÑOS PALMA", resulta indeterminado y ambiguo, y no queda plenamente claro si se contrata un servicio integral y unitario de atención prehospitalaria con soporte avanzado móvil incorporado como parte inseparable del objeto.

Al respecto, la Administración aclara, y que así quedó reflejado en la redefinición del objeto del pliego, que no se trata de prestaciones independientes, sino de un solo servicio contractual, compuesto por elementos funcionales complementarios e inseparables.

2. Sobre el componente de supervisión médica en el diseño del servicio: Se indica por parte de la recurrente que el pliego es omiso y no incorpora el componente de supervisión como parte del servicio y que resulta necesario incorporar el requisito de que el oferente acredite su sistema de supervisión médica y dirección clínica, en los términos compatibles con el perfil profesional y con la naturaleza del servicio.

En esa línea, la Administración indica que con el fin de reforzar la claridad del pliego, procede a realizar una serie de precisiones referentes a la supervisión médica en la prestación del servicio.

3. Apartado 3.1 De las especificaciones técnicas, Apartado C. Equipos Médicos y Productos Médicos: Señala la recurrente que resulta necesario corregir este apartado para eliminar toda referencia a que la ambulancia de soporte avanzado puede o debe operar con "equipo básico", aclarando de forma expresa los estándares mínimos exigibles para la BASE y para la ambulancia, respectivamente. Lo anterior en referencia a lo que cita del pliego a saber: "*El contratista tendrá sus equipos en el espacio destinado por DGAC para clasificación de afectados, considerando que soporte básico y transporte de las víctimas, es decir, el equipo debe ser básico, tanto en la sede como en la ambulancia*". (el subrayado es propio).

La Administración indica en su respuesta que reconoce que, en el apartado 3.1, literal C del pliego de condiciones, se incorporó una redacción que puede generar una contradicción interpretativa en relación con el estándar de equipamiento exigido para la BASE de atención en sitio y para la ambulancia terrestre de soporte avanzado (Tipo A) y que corresponde hacer aclaraciones para que el alcance técnico pretendido por la Administración, resulte coherente con el resto del pliego y sus anexos técnicos.

4. De la experiencia requerida, apartado 3.2.1: Menciona la recurrente resulta necesario definir de forma expresa si el requisito de experiencia mínima de cinco años aplica al oferente, al personal operativo o a ambos, diferenciando cada supuesto de manera clara y objetiva, considerando que la cláusula es ambigua en al no definir con claridad si dicho requisito de experiencia se exige: al oferente como persona jurídica o física, o al personal operativo que ejecutará directamente el servicio.

La Administración responde a la audiencia otorgada que reconoce que el pliego no explicitó de forma expresa si dicho requisito de experiencia aplica al oferente o al personal operativo, lo cual hace procedente realizar una aclaración formal para evitar interpretaciones disímiles.

Criterio de la División: Sobre estos alegatos se denota por parte de este órgano contralor que los requisitos objetados constan desde la publicación del pliego original, sea el 10 de Febrero del 2026 (Ver [2. Información de Pliego de condiciones]/ Secuencia 01), el cual inclusive fue objetado y para lo que el órgano contralor emitió la resolución R-DCP-SICOP-00456-2026 ([2. Información de Pliego de condiciones]/Recurso de objeción tramitados por la CGR/ Numero de recurso 800202600000036/ 7.Resoluciones). Posteriormente se publica de nuevo el 18 de marzo del 2026 sin que con ocasión de las modificaciones efectuadas, el contenido de lo señalado anteriormente y objetado por el recurrente en particular variara en la nueva versión del pliego.

En el caso particular, conforme se ha expuesto inicialmente, se tiene que los elementos y las cláusulas objetadas no han sufrido variación desde la publicación inicial del procedimiento, con lo cual se denota que lo pretendido por la parte recurrente es abrir la discusión sobre un aspecto que no ha sido modificado en esta segunda ronda de objeciones.

Respecto al punto 1 relacionado al objeto contractual, la objetante alega la ambigüedad del mismo, sin embargo no indica si es referido a lo redefinido por la Administración en la segunda versión del pliego en el cual se amplía el objeto del pliego, aclarando que no se trata de prestaciones independientes, sino de un solo servicio contractual, compuesto por elementos funcionales complementarios e inseparables. En razón de lo anterior, y al referirse únicamente al objeto "SERVICIO CONTINUO PREHOSPITALARIO Y DE ATENCIÓN DE EMERGENCIAS MÉDICAS PARA EL AEROPUERTO TOBÍAS BOLAÑOS PALMA", que ya se encontraba así desde la primera versión procede aplicar la figura de la preclusión.

Sobre el componente de supervisión médica, referido en el apartado 2, de igual manera es un tema que desde la versión original no se encontraba regulado por lo que fue en esa oportunidad procesal dónde debió objetarse, siendo que ya el momento procesal precluyó.

Por otra parte en el punto 3, referido a la cláusula 3.1, C. Equipos Médicos y Productos Médicos, si bien la misma sufrió un cambio a raíz de la primera ronda de objeciones, el tema que trae en este momento la objetante corresponde a un párrafo que no fue modificado y por ende se mantiene igual desde la primera versión del pliego, materializándose la preclusión procesal. Misma situación se da con respecto a la experiencia (desarrollado en el apartado 4 anterior), siendo que la cláusula 3.2.1, se mantiene incólume desde la versión original.

Así las cosas, aquellas cláusulas que se hayan mantenido inalterables y que sean cuestionadas en esta etapa procesal (segunda ronda) se consideran consolidadas y por ende cualquier cuestionamiento estaría precluido de conformidad con lo expuesto en el **Considerando III. punto A. SOBRE LA PRECLUSIÓN PROCESAL**, de esta resolución. Por lo tanto, procede a el **rechazo de plano** del recurso de objeción en los aspectos indicados en los puntos **1 al 4.** del apartado "A. Sobre la preclusión procesal".

Sin embargo, con respecto a los puntos 2, 3 y 4 antes desarrollados, pese a encontrarse precluida la oportunidad procesal de objetar, siendo que la Administración en su respuesta a la audiencia especial otorgada realiza una serie de variaciones con el fin de aclarar y ampliar las respectivas cláusulas y requisitos cartelarios, se considerarán como modificaciones de oficio por parte de la Administración las cuales deberán

incorporarse al pliego con el fin de darle integridad al mismo y brindar la publicidad respectiva en los términos regulados en el artículo 96 de la LGCP, concordado con el 256 del RLGC.

B) Sobre los allanamientos de la Administración: De previo a resolver, para este apartado debe considerarse la figura del allanamiento, la cual se encuentra prevista en los artículos 89 y 249 de la Ley General de Contratación Pública (en adelante LGCP) y su Reglamento (RLGC) respectivamente.

Dicha figura jurídica prevé la posibilidad que la Administración pueda aceptar total o parcialmente las pretensiones impuestas en la impugnación contra las cláusulas del pliego de condiciones o el acto final de adjudicación, declaratoria de desierto o infructuosidad; ello siempre y cuando el competente -sea la Contraloría General de la República o la Administración- consideren procedente dicho allanamiento; bajo pena que en caso contrario, podrá rechazar esa posición y resolver conforme a derecho.

En esos casos, se estima que ante un allanamiento por parte de la Administración Licitante, la misma ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación parcial o total propuesta del pliego de condiciones, siendo la única responsable de sus consecuencias; en el tanto ha realizado las justificaciones técnicas del allanamiento. Para ello se presume que la Administración ponderó cuidadosamente la conveniencia de la modificación que plantea, lo cual corre bajo su entera responsabilidad.

Establecido lo anterior, se tiene que la Administración, se allanó en las siguientes pretensiones de la recurrente, las cuales igualmente serán atendidas con un criterio de división unificado

1) Sobre la acreditación del personal : El pliego de condiciones establece en la cláusula 2.8.1: *Registro del personal profesional y técnico en el Colegio respectivo (Colegio de Médicos y Cirujanos, Colegio de Enfermeras, Colegio profesional en cada caso según corresponda. Médicos: cuando el servicio requiera la intervención de un profesional médico (p. ej., supervisión de procedimientos avanzados), éste deberá estar colegiado y al día ante el Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica, conforme normativa aplicable. Enfermería: cuando el servicio requiera la intervención de profesionales de enfermería, éstos deberán estar colegiados y al día ante el Colegio de Enfermeras de Costa Rica. Técnicos en Emergencias Médicas / Paramédicos (TEMS): al no existir colegio profesional específico para esta categoría en Costa Rica, su idoneidad se acreditará mediante: a) Título o certificación vigente como Técnico/Paramédico en Emergencias Médicas emitido por institución autorizada, y b) Competencias y alcances de actuación acordes con el DE 32616-S (Atención Extrahospitalaria de Pacientes), así como con los protocolos operativos aplicables al servicio prehospitalario y la coordinación con el 9-1-1 cuando corresponda. En todos los casos, el personal actuará en coherencia con la habilitación sanitaria exigible a la ambulancia terrestre de soporte avanzado (Tipo A) que debe aportar el adjudicatario, la cual deberá estar habilitada por el Ministerio de Salud de conformidad con la Norma oficializada por el DE 43064-S, y en el marco del DE 41045-S.*

La recurrente indica que es preciso exigir que el personal ofertado como Tecnólogo en Emergencias Médicas acredite, además del diploma correspondiente, la autorización vigente del Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica y su condición de miembro activo, según corresponda al marco regulatorio aplicable. En esa misma línea, respecto al personal de enfermería, pues el pliego se limita a exigir, de forma genérica, que dichos profesionales se encuentren incorporados y al día ante el Colegio de Enfermeras de Costa Rica, sin establecer un estándar técnico completo ni exigir la acreditación integral de sus atestados desde la fase de oferta en la categoría de enfermería extrahospitalaria.

La Administración al responder la Audiencia especial, indica que con el propósito de reforzar la claridad del pliego y evitar interpretaciones equívocas, modificará el apartado 2.8.1 del pliego de condiciones para precisar respecto al personal técnico en emergencias médicas que *“Cuando el personal corresponda a la categoría de Tecnólogo en Emergencias Médicas, la acreditación deberá cumplir con el estándar académico universitario o parauniversitario avalado por CONARE o CONESUP, así como con la autorización y colegiatura vigente ante el Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica, conforme al perfil profesional aplicable./ Cuando se trate de Técnicos en Emergencias Médicas / Paramédicos que no ostenten el grado de Tecnólogo, su habilitación se registrará por la normativa sanitaria vigente, mediante formación técnica o especializada emitida por instituciones autorizadas y colegiatura vigente ante el Colegio de Médicos y la colegiatura ante Cirujanos de Costa Rica, o bien la colegiatura conforme al perfil profesional aplicable.*

Respecto a *la participación de enfermería, deberá corresponder a perfiles compatibles con la atención extrahospitalaria para emergencias médicas, sin que ello implique la creación de nuevas categorías profesionales ni la imposición de requisitos distintos a los establecidos por la ley y los colegios profesionales..”*

2) Uso del término “servicio hospitalario” en el requisito de póliza de póliza: El pliego establece en la cláusula 2.8.5: *“El oferente deberá presentar, como requisito de admisibilidad, una póliza de responsabilidad civil profesional (mala praxis), vigente, que cubra todas las actuaciones del personal involucrado en la prestación del servicio hospitalario.”*

La objetante indica que el objeto del concurso es un servicio prehospitalario y de atención de emergencias médicas., por lo que corresponde es, solicitar la póliza para dicho servicio y no hospitalario como se menciona en el pliego.

Al respecto, la Administración acoge el alegato. Ahora bien cabe indicar que en la objeción de la primera ronda precisamente antes este tema la Administración indicó como parte de los allanamientos que: *Se incorpora como requisito de admisibilidad la presentación por parte del adjudicatario de una Póliza de Responsabilidad Civil Profesional (mala praxis) para cubrir los riesgos derivados de la prestación del servicio prehospitalario. La póliza deberá:*

Cubrir actos profesionales del personal Técnico en Emergencias Médicas / Paramédicos, así como del personal médico o de enfermería que eventualmente intervenga en la prestación del servicio.

Contemplar cobertura por daños corporales y perjuicios derivados de errores, omisiones o negligencia profesional durante la atención extrahospitalaria o el traslado del paciente.

Tener una suma asegurada mínima acorde con el riesgo razonable del servicio; la Administración definirá el monto en el acto aclaratorio definitivo, garantizando proporcionalidad y libre competencia. Sin embargo, viendo la publicación del pliego dicha modificación no fue en esos términos, lo cual deberá verificar la Administración, en acatamiento a lo resuelto en Resolución R-DCP-SICOP-00456-2026.

De frente a lo manifestado por la Administración, tanto en el punto 1 y 2 de este apartado, al momento de contestar la audiencia especial, estima este órgano que dicha posición en los extremos antes citados, corresponde a un allanamiento de la licitante; ello por cuanto, dentro de la propuesta de modificación expuesta en su oficio de respuesta para cada una de las cláusulas desarrolladas, contiene las pretensiones de la recurrente. Para ello se presume que la Administración ponderó cuidadosamente la conveniencia de las modificaciones que plantea, lo cual corre bajo su entera responsabilidad.

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo indicado respecto a la figura del allanamiento y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 249 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, al no observarse que con éste se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico, se procede a declarar **con lugar** el recurso de objeción interpuesto en los apartados antes citados (1 y 2 del apartado "B) Sobre los allanamientos de la Administración") y se le ordena a la Administración realizar las modificaciones al pliego de condiciones y brindar la publicidad respectiva en los términos regulados en el artículo 96 de la LGCP, concordado con el 256 del RLGCP.

C.) Sobre los Tecnólogos en emergencias médicas: El pliego de Condiciones establece en la cláusula 2.8.1 *Técnicos en Emergencias Médicas / Paramédicos (TEMS): al no existir colegio profesional específico para esta categoría en Costa Rica, su idoneidad se acreditará mediante:* a) *Título o certificación vigente como Técnico/Paramédico en Emergencias Médicas emitido por institución autorizada, y b) Competencias y alcances de actuación acordes con el DE 32616-S (Atención Extrahospitalaria de Pacientes), así como con los protocolos operativos aplicables al servicio prehospitalario y la coordinación con el 9-1-1 cuando corresponda. En todos los casos, el personal actuará en coherencia con la habilitación sanitaria exigible a la ambulancia terrestre de soporte avanzado (Tipo A) que debe aportar el adjudicatario, la cual deberá estar habilitada por el Ministerio de Salud de conformidad con la Norma oficializada por el DE 43064-S, y en el marco del DE 41045-S.*

La objetante indica que no es correcta la afirmación de que no existe colegio profesional específico para esta categoría y, que más bien en su lugar, se debe exigir que el personal ofertado como Tecnólogo en Emergencias Médicas acredite, además del diploma correspondiente, la autorización vigente del Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica y su condición de miembro activo, según corresponda al marco regulatorio aplicable.

Al respecto, la Administración indica que acoge parcialmente la objeción con el fin de reforzar la claridad, precisión terminológica y correcta aplicación de los estándares de habilitación profesional, ajustará el apartado 2.8.1 del pliego de condiciones, relativo al personal que participa en la atención prehospitalaria.

Indica además que resulta técnicamente necesario distinguir de manera expresa entre:

- la categoría general de Técnicos en Emergencias Médicas / Paramédicos, regulada principalmente por la normativa sanitaria vigente, y
- . la categoría específica de Tecnólogo en Emergencias Médicas sujeta a un perfil profesional formal aprobado por el Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica, con exigencias propias de colegiatura y autorización.

De lo expuesto por las partes, este Despacho considera importante reiterar que el pliego de condiciones se define como el reglamento específico de la contratación y, por ende, su contenido es la norma habilitante que vincula tanto a la Administración como a los oferentes. Por ello, debe constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar. Al ser la norma habilitante, todos los requisitos de orden técnico, legal y financiero que la Administración requiera para escoger al mejor oferente deben estar consignados expresamente en él, en ese sentido el pliego no puede estar sujeto a interpretaciones o deseos de la Administración ni de los oferentes que vayan más allá de lo que está escrito; lo que no está escrito en el pliego, de principio, no es parte del requerimiento.

Bajo esa línea, de conformidad con el artículo 40 de la Ley General de la Contratación Pública (LGCP) y el artículo 88 del Reglamento a dicha ley, el pliego debe establecer de forma completa, clara y precisa los requisitos de admisibilidad, los parámetros para verificar la calidad, el sistema de calificación de ofertas y las condiciones administrativas (tiempos de entrega, lugar de entrega, cantidad de entregas, entre otros.)

Esto es esencial para que los potenciales oferentes puedan plantear una oferta que esté en condiciones de satisfacer el interés público. La precisión en el pliego tiene como fin poner en conocimiento de manera previa y clara cuáles serán las normas bajo las cuales se regirá el concurso, asegurando que la Administración no desconozca la normativa y la aplique de manera igualitaria entre todas las partes.

Ahora bien, se observa que lo requerido por el recurrente es una definición precisa en cuanto al perfil requerido de Técnico en emergencia médicas, ya que de forma reiterada indica que es ambiguo, no es claro y además existen condiciones contradictorias dentro del pliego de condiciones.

Efectivamente, estima esta Contraloría General que en un procedimiento de contratación pública resulta fundamental que la Administración determine de manera clara y precisa los requisitos en este caso, del personal profesional y técnico que requiere y para lo cual además debe atenerse a la normativa vigente que regula la materia.

En el caso concreto, el pliego hace reiteradas citas respecto al perfil del Técnico en emergencia médicas (TEMS) más no usa la terminología de Tecnólogo en Emergencia Médicas (TEM), haciendo alusión a normativa sanitaria, específicamente a los Decretos No. DE 43064-S, DE 41045-S (siendo que este decreto ejecutivo fue derogado por el artículo 64 aparte c) del Reglamento general para permisos sanitarios de funcionamiento, permisos de habilitación y autorización para eventos temporales de concentración masiva de personas, otorgados por el Ministerio de Salud, aprobado mediante decreto ejecutivo N° 43432 del 9 de marzo de 2022) y DE-32616-S (este decreto ejecutivo fue derogado por el artículo 4° del decreto ejecutivo N° 43059 del 11 de mayo del 2021, "Oficialización y declaratoria de interés público y nacional de la "Norma para la habilitación de ambulancias modalidad terrestre de soporte básico"). En esta línea resulta fundamental que la Administración realice una revisión integral en cuanto a la normativa de cita y otra que se incorpore en el pliego y verificar la vigencia de la misma, así como considerar la nomenclatura que se utiliza en la misma, dado que para el caso concreto se refieren a Tecnólogo en Emergencia Médicas (TEM).

En ese sentido, la Administración debe garantizar que el pliego de condiciones constituya un cuerpo de especificaciones técnicas que sean claras, suficientes, concretas y objetivas, en este caso en particular observa este Despacho que la Administración licitante al atender la

audiencia especial mantiene como perfil separados el de Técnico en emergencia médicas (TEMS) y el de Tecnólogo en Emergencia Médicas (TEM).

En virtud de lo expuesto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso, y se ordena a la Administración efectuar las modificaciones necesarias al pliego de condiciones, con el fin de establecer de manera clara el perfil requerido y que el mismo esté sustentado en la normativa vigente correspondiente, a fin de que el pliego cumpla con lo que dispone el artículo 40 de la Ley General de la Contratación Pública (LGCP) y el artículo 88 del Reglamento a dicha ley y realizar la debida publicidad.

-Consideración de oficio para la Administración: De lo expuesto por las partes, este Despacho considera importante reiterar que el pliego de condiciones se define como el reglamento específico de la contratación y, por ende, su contenido es la norma habilitante que vincula tanto a la Administración como a los oferentes. Por ello, debe constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, **claras, suficientes, concretas**, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar. Al ser la norma habilitante, todos los requisitos de orden técnico, legal y financiero que la Administración requiera para escoger al mejor oferente deben estar consignados **expresamente** en él, en ese sentido el pliego no puede estar sujeto a interpretaciones o deseos de la Administración ni de los oferentes que vayan más allá de lo que está escrito; lo que no está escrito en el pliego, de principio, no es parte del requerimiento.

Ya en la primera ronda de objeciones, se le había realizado una observación en este sentido a la Administración, sin embargo, se evidencia de esta segunda ronda una serie de debilidades en el pliego en elementos esenciales como los son el alcance del objeto, el recurso humano requerido y las condiciones del mismo, inclusive utilizando normativa que no está vigente.

Al respecto, debe tenerse claro que la Administración como conocedora de la necesidad que debe satisfacer con el proceso de compra, tiene la obligación ineludible de tener definido con claridad y robustez el objeto de la contratación y sus alcances, desde el momento mismo de emitir la decisión inicial del proyecto u objeto por licitar. De manera tal que no es posible que este objeto y sus alcances se vayan definiendo mediante rondas de objeciones que no solo no constituyen el mecanismo natural para definirlos sino que además, ello provocará irremediablemente, atrasos innecesarios en la atención de ese fin público que se procura con el procedimiento.

Decimos lo anterior, por cuanto observando el contenido de los recursos presentados en ambas rondas y las respuestas brindadas por la Administración en las audiencias, se evidencia que nos encontramos ante un pliego de condiciones que aún no se encuentra suficientemente madurado y listo para su valoración por los potenciales oferentes, sobre todo entre otros, en un elemento trascendental como lo es las características del servicio con sus diversas actividades y características para que exista esa claridad en los oferentes.

En ese sentido, considera esta División, que la Administración debe aprovechando esta ronda de objeciones y las modificaciones que debe realizar al pliego, hacer una revisión integral, exhaustiva y concienzuda del mismo con el fin de detectar en esta fase aquellos aspectos que requieren ajustarse, modificarse o ampliarse, en la medida que pueda garantizar no sólo una mayor claridad, sino reducir la posibilidad de discusiones en otras rondas de objeciones así como del eventual acto final; lo cual va en detrimento de la satisfacción del servicio público que se persigue atender; todo lo cual es de su exclusiva responsabilidad.

Esto es esencial para que los potenciales oferentes puedan plantear una oferta que esté en condiciones de satisfacer el interés público. La precisión en el pliego tiene como fin poner en conocimiento de manera previa y clara cuáles serán las normas bajo las cuales se regirá el concurso, asegurando que la Administración no desconozca la normativa y la aplique de manera igualitaria entre todas las partes.

5. Aprobaciones

Encargado	MARIBEL ASTUA JIMENEZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	28/04/2026 09:58	Vigencia certificado	15/05/2025 15:04 - 14/05/2029 15:04
DN Certificado	CN=MARIBEL ASTUA JIMENEZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=MARIBEL, SURNAME=ASTUA JIMENEZ, SERIALNUMBER=CPF-01-1039-0174		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	28/04/2026 10:05	Vigencia certificado	29/11/2023 09:19 - 28/11/2027 09:19
DN Certificado	CN=EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=EDGAR RICARDO, SURNAME=HERRERA LOAIZA, SERIALNUMBER=CPF-01-0884-0876		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	04/05/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00688-2026	Fecha notificación	28/04/2026 10:33