

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	CARLOS GERARDO LEAL VARGAS				
Fecha/hora gestión	28/04/2026 11:20	Fecha/hora resolución	28/04/2026 14:01		
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000000730		
* Tipo de resolución	Fondo				
Número de procedimiento	2026LY-000002-0022030101	Nombre Institución	MUNICIPALIDAD DE CARTAGO		
Descripción del procedimiento	Conservación de la red vial cantonal y mantenimiento básico de puentes para el cantón de Cartago por un periodo de 12 meses con 3 posibles prórrogas				

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000000714	26/03/2026 16:31	DENNIS MONGE CAMPOS	CONSTRUCTORA MECO SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

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

3. *Resultando

I.- Que el veintiséis de marzo de dos mil veintiséis, la empresa CONSTRUCTORA MECO SOCIEDAD ANONIMA (8002026000000714), presentó recurso de objeción en contra del pliego de condiciones publicado en fecha veintitrés de marzo de dos mil veintiséis, de la Licitación Mayor No.2026LY-000002-0022030101, la cual es promovida por la MUNICIPALIDAD DE CARTAGO para la Conservación de la red vial cantonal y mantenimiento básico de puentes para el cantón de Cartago por un periodo de 12 meses con 3 posibles prórrogas, según demanda.

II.- Que mediante auto No.8052026000000491 de las ocho horas con veintinueve minutos del diez de abril de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante, la cual fue atendida y consta en el expediente de objeción.

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 8002026000000714 - CONSTRUCTORA MECO SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a los argumentos expuestos por la objetante en sus escritos de objeción y a la respuesta de audiencia especial emitida por la Administración licitante.

I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

1.1.- 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.

1.2- Compra pública estratégica: Los pliegos de condiciones en los procesos de contratación pública pueden incluir criterios diferenciadores para sectores o situaciones específicas, los cuales buscan promover la compra pública estratégica y lograr objetivos más allá del precio, como la inclusión social o la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, la inclusión de estos criterios está sujeta a la debida justificación técnica sustentada en estudios de mercado para asegurar que no limiten injustificadamente la libre competencia (resolución R-DCA-SICOP-00529-2023). La Administración, aunque goza de discrecionalidad para definir los factores de evaluación, debe asegurarse que estos cumplan con las características esenciales del sistema de evaluación: trascendencia, pertinencia, proporcionalidad, aplicabilidad y complez. (resolución R-DCP-SICOP-1180-2025).

1.3- Modalidad según demanda. En el caso, resulta oportuno advertir que por medio del histórico de consumo en esta modalidad la Administración determina el presupuesto estimado; así como, el procedimiento ordinario que se seguirá en el concurso (tanto como un tope 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).

1.4- 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-

DCASICOP-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. RDCP-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 exige 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 ALLANAMIENTO ACORDADO POR PARTE DE LA MUNICIPALIDAD DE CARTAGO, EN ATENCIÓN AL RECURSO DE OBJECCIÓN INTERPUESTO POR LA EMPRESA CONSTRUCTORA MECO SOCIEDAD ANONIMA (800202600000714)

A) SOBRE EL ALLANAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN: De acuerdo con lo establecido en los numerales 89 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y 249 de su Reglamento, la Administración posee la facultad de aceptar total o parcialmente las solicitudes de un determinado objetante. Por consiguiente, si la Municipalidad de Cartago acepta los requerimientos de la empresa objetante, este órgano contralor asume que la Administración contratante ha evaluado técnicamente la procedencia de modificar el pliego de condiciones. En consecuencia, la justificación técnica del allanamiento recae bajo su responsabilidad. A continuación, se detalla el allanamiento parcial de la Administración en función del reclamo de la firma objetante:

Criterio de la División: Conforme lo dispuesto por la Municipalidad de Cartago en su respuesta a la audiencia especial, se tiene que la Administración se allanó parcialmente en las pretensiones de la recurrente, según el detalle del cuadro que de seguido se inserta:

i) Recurso de objeción interpuesto por la empresa Constructora MECO Sociedad Anónima (800202600000714).

CONSTRUCTORA MECO SOCIEDAD ANONIMA		
Nº	TEMA o OBJETO	PROPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN
1	<p>Sistema de evaluación.</p> <p>A. Criterios de Compra Pública Estratégica</p> <p>Promoción a PYMES</p>	<p>Allanamiento parcial: La objetante solicita ajustar la cláusula correspondiente al sistema de evaluación donde se le asigna puntaje a las PYMES, para que este sea eliminado.</p> <p>La Administración señala que modificara la cláusula indicando en lo que interesa que: "(...) <i>En virtud de lo anterior, esta Administración considera procedente acoger parcialmente el argumento planteado por la empresa recurrente, en el tanto se reconoce la necesidad de contar con una debida motivación técnica que respalde la inclusión de dicho criterio.</i></p> <p><i>En consecuencia, y en resguardo de los principios de legalidad, igualdad y libre concurrencia, así como con el fin de evitar eventuales vicios en el procedimiento, se procederá a eliminar el factor de evaluación correspondiente a "PYME Regional (5%)" del pliego de condiciones y agregando el factor de evaluación a "Criterio Sustentable Ambiental (5%)", realizando las modificaciones cartelarias correspondientes.</i></p>

(lo resaltado no es propio-Cuadro de elaboración propia. Fuente: expediente-[2. Información de Pliego de condiciones]-Secuencia 00-[2. Sistema de Evaluación de Ofertas]- [A. Criterios de Compra Pública Estratégica]-Criterios económicos Categoría de impacto-Promoción a Pymes.)

Una vez analizados los alegatos, esta División constata que la Administración se allanó parcialmente a las pretensiones de la recurrente, al acceder a eliminar el factor para PYMES del sistema de evaluación. No obstante, se advierte que la entidad licitante pretende incorporar en su lugar un criterio de sustentabilidad ambiental, según lo manifestó al contestar la audiencia especial. Sobre este particular, resulta imperativo recordar que, si bien los pliegos de condiciones en los procedimientos de contratación pública pueden contemplar parámetros diferenciadores para promover la compra pública estratégica mediante metas sociales o ambientales, dicha potestad se encuentra condicionada, en el sentido de que la inclusión de estas variables está estrictamente sujeta a una debida justificación técnica respaldada en estudios de mercado integrales, a fin de asegurar que no se restrinja injustificadamente la libre competencia, tal y como lo señala el precedente institucional (resolución R-DCA-SICOP-00529-2023).

Por consiguiente, aunque la Administración ostenta discrecionalidad para estructurar las metodologías de calificación, mantiene la obligación ineludible de garantizar que los factores estipulados cumplan a cabalidad con las características esenciales exigidas por el ordenamiento jurídico: trascendencia, pertinencia, proporcionalidad, aplicabilidad y completez (resolución R-DCP-SICOP-1180-2025). En ese sentido puede observarse la resolución No. R-DCP-SICOP-00885-2025 del 26 de mayo de 2025 que en lo que interesa se indica: "(...) *De frente a lo transcrito, se tiene que la normativa habilita la inclusión de criterios sociales, económicos, ambientales, culturales, de calidad y de innovación en los pliegos de condiciones, los cuales deben ser pertinentes y aplicables al objeto del contrato. Además, la Administración debe justificar técnica y jurídicamente la determinación de los criterios estratégicos evaluables, mediante un proceso de investigación de mercado. En ese sentido, si bien es clara la intención del legislador de establecer que todas las Administraciones sujetas a la LGCP promoverán la inclusión de dichos criterios en los pliegos de condiciones, ello no debe entenderse como una obligación de cumplimiento automático, sino que por el contrario debe fundamentarse en un estudio previo que sustente que de acuerdo a las condiciones del mercado y considerando las particularidades del respectivo objeto contractual resulte aplicable un determinado criterio sustentable. En ese sentido, puede consultarse el criterio emitido por este Despacho a través de la resolución No. R-DCP-SICOP-00384-2024 de las 13:24 horas del 15 de marzo de 2024.*" (lo resaltado no corresponde al original)

En atención a lo expuesto, esta División advierte a la Administración su obligación ineludible de verificar, con sustento en la realidad del mercado y la naturaleza del objeto contractual, si el criterio seleccionado resulta aplicable al caso concreto. Dicha comprobación es indispensable para garantizar que las reglas estipuladas en el pliego de condiciones permita que los potenciales oferentes cuenten con la capacidad real para acreditar su cumplimiento; en cuanto al criterio sustentable ambiental que pretende incorporar la licitante en sustitución del criterio social referente a las PYMES.

De conformidad con lo expuesto y en virtud del **allanamiento parcial** formulado por la Administración, resulta procedente acoger este extremo al amparo de los artículos 40, 89 y 95 de la Ley General de Contratación Pública, en estricta concordancia con los numerales 249 y 254 de su Reglamento. Por consiguiente, se declara **parcialmente con lugar** el recurso de objeción interpuesto por la empresa Constructora MECO Sociedad Anónima (800202600000714), específicamente en lo que respecta al punto identificado con el número 1 del cuadro anterior. En consecuencia, se ordena a la entidad promotora efectuar un estudio de mercado integral que sustente técnicamente la inclusión del criterio sustentable ambiental propuesto en sustitución del parámetro evaluativo de PYMES, conforme a lo analizado previamente, el cual debe incorporarse en el apartado del pliego de condiciones en el sistema SICOP para que sea de acceso de todos los potenciales oferentes Finalmente, corresponderá a la institución realizar los ajustes necesarios mediante la respectiva modificación al pliego de condiciones, actuación a la que deberá otorgarle la debida publicidad exigida por el ordenamiento jurídico, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y el conocimiento oportuno de todos los potenciales oferentes.

5. Aprobaciones

Encargado	CARLOS GERARDO LEAL VARGAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	28/04/2026 11:30	Vigencia certificado	11/10/2024 11:24 - 10/10/2028 11:24
DN Certificado	CN=CARLOS GERARDO LEAL VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=CARLOS GERARDO, SURNAME=LEAL VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-02-0534-0328		
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 14:01	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-00691-2026	Fecha notificación	28/04/2026 14:09