

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	KAREN ZELMIRA QUIROS CASCANTE		
Fecha/hora gestión	29/04/2026 10:47	Fecha/hora resolución	29/04/2026 11:50
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000000740
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000002-0003600001	Nombre Institución	MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS
Descripción del procedimiento	CONTRATACIÓN PARA OBRA PÚBLICA, MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO VIAL EN EL DISTRITO DE FORTUNA DEL CANTÓN DE SAN CARLOS, ENTREGA SEGÚN DEMANDA		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000000725	27/03/2026 16:45	NATALIA ARIAS HERRERA	QUEBRADOR AGUAS ZARCAS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano por improcedencia manifiesta	Por falta de fundamentación

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

3. *Resultando

I.- Que mediante documento No. 8002026000000725 presentado en fecha veintisiete de marzo de dos mil veintiséis, la empresa QUEBRADOR AGUAS ZARCAS SOCIEDAD ANÓNIMA interpuso recurso de objeción en contra del pliego de condiciones publicado el diecisiete de marzo del año en curso, en el trámite de la Licitación Mayor No. 2026LY-000002-0003600001 promovida por la MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS para contratar obra pública, específicamente mantenimiento y mejoramiento vial en el distrito de Fortuna del cantón de San Carlos, en modalidad de entrega según demanda.

II.- Que mediante auto No. 8052026000000465 de las doce horas treinta y seis minutos del siete de abril de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS, en su condición de Administración licitante. Dicha audiencia fue atendida por la Administración mediante respuesta No. 8062026000000954 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 8002026000000725 - QUEBRADOR AGUAS ZARCAS SOCIEDAD ANONIMA

I.- ASPECTOS GENERALES SOBRE EL EJERCICIO DEL RECURSO DE OBJECCIÓN EN CONTRA DE LOS PLIEGOS DE CONDICIONES.

1.- Sobre el deber de fundamentación que recae en los recurrentes. En primer término, debe advertirse que, de conformidad con los artículos 8 incisos e) y f), 40, 88 y 95 de la Ley General de Contratación Pública (en adelante LGCP, Ley No. 9986); así como los ordinales 88, 90 y 254 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (en lo sucesivo RLGCP, Decreto Ejecutivo No. 43808), 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. Bajo este panorama, deben considerar los recurrentes que la Administración se encuentra compelida a procurar atender la necesidad de la mejor manera, sin ocasionar daños a la Hacienda Pública y en ese sentido se espera de los oferentes se adhieran a estos requerimientos, en el tanto sean acordes al ordenamiento, no siendo posible ajustar requerimientos al oferente descuidando la atención del fin público.

Por ello, al tenor de lo que preceptúan los artículos 40 y 88 de la LGCP, así como 90 inciso 3 subpunto a), 246 y 254 del RLGCP, las partes objetantes tienen la carga de probar que las especificaciones técnicas impugnadas limitan en el mercado la libre participación injustificadamente, y, además, demostrar que el bien o el servicio que ofrecería puede satisfacer las necesidades de la Administración en términos de calidad, desempeño y funcionalidad. De manera tal que, si se objetan aspectos técnicos del pliego de condiciones es obligación de los recurrentes aportar fundamento y prueba idónea que sustente su dicho, misma que podrá consistir en criterios profesionales sobre la materia, información del fabricante, entre otros, todo lo cual deberá estar vinculado con los alegatos formulados en el recurso de objeción contra el pliego de condiciones, partiendo de la presunción de validez que posee el pliego cartelario, siendo entonces deber del recurrente refutar dicha presunción con argumentos suficientemente válidos.

2.- Sobre los aspectos de los recursos en los cuales se allane la administración.

Por otro lado, según lo establecido en los numerales 89 de la LGCP y 249 del RLGCP, la Administración cuenta con la potestad de allanarse total o parcialmente a los requerimientos de los recursos de objeción. Así las cosas, en los casos en los cuales la Administración opte por allanarse a las pretensiones de las partes recurrentes, se entiende que la institución licitante ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y, en consecuencia, corren bajo su propia responsabilidad las justificaciones técnicas y consecuencias derivadas del allanamiento.

Así las cosas, conforme a las reglas antes expuestas en los puntos 1 y 2, este órgano contralor analizará el recurso de objeción que fue interpuesto por QUEBRADOR AGUAS ZARCAS SOCIEDAD ANÓNIMA.

II.- SOBRE EL OBJETO DE LA LICITACIÓN No. 2026LY-000002-0003600001.

De conformidad con el pliego de condiciones que fue publicado en fecha 17 de marzo de 2026, cláusula 1. Fundamento legal y cláusula 21. Descripción, la MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS promueve la Licitación Mayor No. 2026LY-000002-0003600001 para contratar obra pública, específicamente mantenimiento y mejoramiento vial en el distrito de Fortuna del cantón de San Carlos, en modalidad de entrega según demanda, compuesta por una (1) partida, treinta y siete (37) líneas, tal y como se seguido se muestra:

LÍNEA	CANTIDAD	UNIDAD	DESCRIPCIÓN
1	1	m3	Metro cúbico de sub-excavación
2	1	km	Limpieza mecanizada y conformación del camino
3	1	M2	Metro Cuadrado de Carpeta De Mezcla Asfáltica colocada y Compactada a 4cm espesor
4	1	M2	Metro Cuadrado de Carpeta De Mezcla Asfáltica colocada y Compactada a 1cm espesor adicional.
5	1	M2	Perfilado de mezcla asfáltica entre 4 y 5cm de espesor según requiera la administración
6	1	m3	Metro Cúbico de Material granular de Sub-base (según CR-2020)
7	1	m3	Metro Cúbico de Material granular de base (según CR- 2020)
8	1	m3	Metro Cúbico de Concreto Estructural colocado en estructura construida para estructuras menores
9	1	m3	Metro Cúbico de Concreto Estructural colocado en estructura construida para estructuras mayores
10	1	Metro	Tubería C-76 clase III de 18" de Diámetro
11	1	Metro	Tubería C-76 clase III de 24" de Diámetro
12	1	Metro	Tubería C-76 clase III de 30" de Diámetro
13	1	Metro	Tubería C-76 clase III de 36" de Diámetro
14	1	Metro	Tubería C-76 clase III de 42" de Diámetro
15	1	Metro	Tubería C-76 clase III de 60" de Diámetro
16	1	Metro	Alcantarilla pluvial de 6 aros, 18" de Diámetro
17	1	Metro	Alcantarilla pluvial de 6 aros, 24" de Diámetro
18	1	Metro	Alcantarilla pluvial de 6 aros, 30" de Diámetro.
19	1	Metro	Alcantarilla pluvial de 6 aros, 36" de Diámetro.
20	1	m3	Excavación para estructuras
21	1	m3	Relleno para estructuras, alcantarillas y obras de arte
22	1	m3	Movimiento de tierra para ampliación del derecho de vía
23	1	ml	Metro lineal de guardavía metálico (flex beam)
24	1	M3	Remoción para estructuras existentes
25	1	kg	Kilogramo de acero de refuerzo
26	1	M3	Metro Cúbico de Material granular de préstamo
27	1	M3	Colocación de concreto con bomba hidráulica
28	1	M3	Construcción de muro de gaviones
29	1	M3	Construcción de colchones revestidos con PVC
30	1	Litro	Riego de emulsión asfáltica
31	1	M2	Material Geotextil

32	1	M3	Base estabilizada con cemento
33	1	M3	Material de secado
34	1	Kg	Cemento
35	1	M3	Relleno concreto pobre
36	1	Unid	Señales Táctiles (losetas de concreto táctil)
37	1	Serv	Porcentaje por administración

(ver en la pantalla Ingreso del pliego de condiciones, 2026LY-000002-0003600001 - 17/03/2026, el archivo 4-Documento complementario al pliego de condiciones de obra DEMANDA OP FORTUNA.pdf (12.02 MB)).

Una vez contextualizado el objeto de licitación, de seguido se procederá con el análisis del caso concreto según los puntos impugnados por QUEBRADOR AGUAS ZARCAS SOCIEDAD ANÓNIMA.

III.- SOBRE EL RECURSO DE OBJECCIÓN No. 800202600000725 INTERPUESTO POR QUEBRADOR AGUAS ZARCAS SOCIEDAD ANÓNIMA.

3.1.- Sobre la objeción interpuesta contra la solicitud de experiencia de 20,000 m² de perfilado.

Se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en SICOP.

Criterio de la División. La empresa QUEBRADOR AGUAS ZARCAS SOCIEDAD ANÓNIMA impugnó el pliego para que se modifiquen condiciones, ante lo cual la Administración contestó negativamente lo peticionado, tal y como se observa en el siguiente cuadro:

CLÁUSULA DEL PLIEGO PUBLICADO 17/03/2026	SOLICITUD DE QUEBRADOR AGUAS ZARCAS S.A	PRUEBA APORTADA	RESPUESTA MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS
<p>"24.11. Los oferentes para participar en este procedimiento de contratación deben de contar con una experiencia mínima específica como se describe en el siguiente cuadro: / [...] / DESCRIPCIÓN Perfilado de capas asfálticas / UNIDAD M2 / EXPERIENCIA MÍNIMA 20.000"</p>	<p>Solicita suprimir o reformular la exigencia de acreditar experiencia mínima de 20.000 m² de perfilado de capas asfálticas, por carecer de motivación técnica individualizada, trazable y proporcional suficiente para el distrito de Fortuna dentro de una contratación de cuantía inestimable y ejecución según demanda.</p> <p>Subsidiariamente, que se ordene a la Administración exteriorizar e incorporar de manera expresa, específica y verificable el soporte técnico-documental del parámetro de 20.000 m², identificando con precisión los estudios, inventarios, diagnósticos, históricos, matrices, proyecciones o cualquier otro insumo objetivo del cual derive la necesidad de mantener ese umbral para el distrito de Fortuna.</p>	<p>No ofrece prueba para este punto</p>	<p>Aunque se trate de una contratación por demanda, el cartel contempla expresamente la actividad de perfilado dentro del listado de labores que serán requeridas por la Municipalidad, por lo que resulta razonable solicitar experiencia específica en esta técnica. El perfilado asfáltico no es una labor secundaria o genérica, implica el uso de maquinaria especializada (como fresadoras), operadores capacitados y protocolos para técnicos específicos para garantizar una correcta preparación de la superficie antes de aplicar nuevas capas de mezcla asfáltica. Una ejecución deficiente puede provocar problemas graves de adherencia, desniveles o deterioro prematuro del pavimento, lo que afectaría directamente la calidad y durabilidad de la intervención.</p>

(resaltado es propio y muestra los aspectos objetados por la empresa recurrente) (cuadro de autoría propia, conforme a la información contenida en el recurso de objeción, la respuesta de la Municipalidad de San Carlos a la audiencia especial y el pliego de condiciones visible en pantalla Ingreso del pliego de condiciones, 2026LY-000002-0003600001 - 17/03/2026, el archivo 4-Documento complementario al pliego de condiciones de obra DEMANDA OP FORTUNA.pdf (12.02 MB)).

Vistos los argumentos de las partes y en relación a la objeción interpuesta contra la cláusula 24.11, estima este órgano contralor que el recurso adolece de una falta de fundamentación, por los motivos que de seguido se expondrán.

El reclamo principal de QUEBRADOR AGUAS ZARCAS SOCIEDAD ANÓNIMA gira en torno a que aparentemente la Administración no justificó de manera suficiente, específica y verificable por qué, tratándose del distrito de Fortuna y de una contratación según demanda, era indispensable que los oferentes posean una experiencia mínima en la colocación de perfilado de capas asfáltica de 20.000 m²; razón por la cual solicita que se elimine o se reformule el requerimiento a un parámetro razonable, proporcional, técnicamente justificado, vinculado a la necesidad concreta del procedimiento y no a una cifra rígida cuya trazabilidad no consta en expediente.

Como punto de partida, debe hacer notar esta Contraloría General que la empresa objetante no propone un cambio concreto en la cantidad de metros cuadrados de experiencia en perfilado de capas asfálticas, por lo que su pretensión es indeterminada en cuanto a dicho aspecto, pero se infiere que lo que requiere es que sea menor a 20.000 m². Ahora bien, en lo que atañe a la cláusula 24.11 que establece que los oferentes deben contar con una experiencia mínima en perfilado de capas asfáltica de 20.000 m², este órgano contralor de una verificación del recurso de objeción, no observa fundamentación ni prueba que demuestre que, la obra de mantenimiento y mejoramiento vial que ofrecería QUEBRADOR AGUAS ZARCAS SOCIEDAD ANÓNIMA, en caso de que se permitiera reducir los metros cuadrados de experiencia mínima requerida en perfilado de capas asfáltica, puedan satisfacer las necesidades de la Administración en términos de calidad, desempeño y funcionalidad.

Tampoco se desprende del recurso de objeción, explicación y desarrollo probatorio en torno a cómo es que de mantenerse la experiencia mínima de 20.000 m² en la colocación de perfilado de capas asfáltica, se generaría una limitación injustificada a la libre participación en el mercado.

Concomitante con lo anterior, señala QUEBRADOR AGUAS ZARCAS que, aunque el procedimiento corresponde al distrito de Fortuna, el documento del pliego de condiciones en la cláusula 2. Justificación de la contratación, consigna expresamente que se requiere la contratación para el Distrito de Aguas Zarcas, situación que desde su punto de vista demostraría que el pliego se basa en el reciclaje de otra licitación, lo cual considera que debilita la presunción de que el pliego haya sido formulado a partir de una valoración específica, actualizada e individualizada de las condiciones de Fortuna. En cuanto a lo señalado por el objetante, la Administración al contestar la audiencia especial conferida, aclaró que en efecto constituye un error material de transcripción consignado en un único extremo del pliego, mismo que no se encuentra en la decisión inicial. Cabe acotar que este órgano contralor de una verificación del contenido del pliego, ha constatado que el error material evidenciado por la empresa recurrente, se ubica exclusivamente en la cláusula 2. Justificación de la contratación, de manera que Fortuna se menciona en las disposiciones subsiguientes que integran el mismo.

Sobre este extremo debatido, es criterio de este órgano contralor que la empresa QUEBRADOR AGUAS ZARCAS SOCIEDAD ANÓNIMA no demuestra que, más allá del error material que aduce, la solicitud de 20.000 m² de experiencia en la colocación de perfilado de capas asfálticas sea desproporcionada o irrazonable respecto al objeto de licitación de obra a ejecutar en Fortuna, ni que en el mercado solamente exista un proveedor que cuente con dicha experiencia. Como consecuencia, no acredita que la eventual limitación a la libre participación que aduce, pueda llegar a ser injustificada en el mercado. Así las cosas, la existencia de un error material en una de las cláusulas del pliego, contrario a lo que arguye la empresa recurrente, no resulta prueba idónea ni suficiente a fin de tener por demostrado que las condiciones plasmadas en el pliego en cuanto a experiencia no corresponden al distrito Fortuna.

Por otra parte, reclama QUEBRADOR AGUAS ZARCAS que tratándose de un contrato según demanda y de cuantía inestimable, es decir, sin cantidades definidas, el requerimiento de un mínimo de experiencia de 20.000 m², es excesivo y no guarda lógica con la modalidad de contratación. Sobre lo alegado, esta Contraloría General estima que, a pesar de tratarse de un contrato según demanda y por ende de cuantía inestimable, según la explicación brindada por la Administración al atender la audiencia especial, existe la necesidad de un umbral de experiencia alto para mitigar riesgos técnicos en el momento en que se ejecute una orden de servicio, tal y como de seguido se observa: *“La cifra establecida de 20.000 m² responde a una estimación técnica razonable de la magnitud de intervención que podría requerirse durante la vigencia del contrato. Por ejemplo, considerando un ancho promedio de vía de 5.5 metros, esa cantidad equivale a aproximadamente 3.600 metros de perfilado, lo cual es una longitud perfectamente común en contratos de conservación vial en el ámbito cantonal [...]”* (ver documento No. 806202600000954, respuesta de audiencia especial Municipalidad de San Carlos).

Sobre este punto, cabe mencionar que la Administración señaló que la experiencia técnica se requiere por la complejidad de la actividad (uso de fresadoras, protocolos técnicos, entre otros) y no solo por el volumen total del contrato, de manera tal que la empresa QUEBRADOR AGUAS ZARCAS no demuestra por qué con menos metros cuadrados de experiencia, se lograría comprobar la idoneidad técnica de los oferentes para la actividad de perfilado, esto con independencia de que se trate de un contrato según demanda. Cabe apuntar, que según lo señalado por la Administración al atender la audiencia especial, considerando un ancho promedio de vía de 5.5 metros, los 20.000 m² equivalen a aproximadamente 3.600 metros de perfilado (3.6 kilómetros), de manera que no ha probado la empresa recurrente por qué no le es posible a su representada cumplir con 20.000 m² de experiencia en perfilado.

Así, la empresa QUEBRADOR AGUAS ZARCAS no desvirtuó con su recurso de objeción la falta de pertinencia, proporcionalidad y razonabilidad técnica de la experiencia en metros cuadrados requerida en el pliego, esto en los términos del artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública, ya que únicamente se limita a manifestar su disconformidad con la cláusula, sin fundamentar ni probar que para el objeto licitatorio es posible requerir una cantidad menor de metros cuadrados de experiencia en la colocación de perfilado, sin que se genere un menoscabo en la ejecución debido a la falta de idoneidad técnica del oferente. Así, aunque la recurrente invoca que no existe trazabilidad técnica de la decisión requerir 20.000 m² en la colocación de perfilado, no explica ni acredita por qué, con base en la realidad que aduce que impera en Fortuna región donde se ejecutará el objeto licitatorio, se justifica requerir una cantidad menor de experiencia de 20.000 m², esto a fin de demostrar que el resultado sería diferente a lo planteado por la Administración en el pliego de condiciones.

En ese sentido, debe recordar la empresa recurrente que como parte del deber de fundamentación, se encuentra compelida a demostrar no sólo que la posible limitación al mercado existe, sino que además, debe acreditar que la eventual limitación es injustificada; de manera tal que, no bastaba con referir que se encuentra disconforme con la Administración al fijar 20.000 m² de experiencia y que la misma presuntamente genera exclusión de potenciales oferentes, si dichas afirmaciones no vienen acompañadas con la prueba técnica pertinente, que permita valorar tales aspectos. Cabe acotar que este órgano contralor ha resuelto en sentido similar en los precedentes R-DCP-SICOP-01173-2025 del 01 de julio de 2025, R-DCP-SICOP-01174-2025 del 01 de julio de 2025, R-DCP-SICOP-02320-2025 del 10 de diciembre de 2025, y, R-DCP-SICOP-00643-2026 del 22 de abril de 2026.

Finalmente, la empresa objetante solicita subsidiariamente que este órgano contralor requiera criterio técnico adicional a la propia Administración, a otro órgano sujeto a fiscalización o a asesores externos independientes, a fin de valorar la razonabilidad y proporcionalidad del requisito objetado. También, que se ordene a la Administración exteriorizar e incorporar de manera expresa, específica y verificable el soporte técnico-documental del parámetro de 20.000 m², identificando con precisión los estudios, inventarios, diagnósticos, históricos, matrices, proyecciones o cualquier otro insumo objetivo del cual derive la necesidad de mantener ese umbral para el distrito de Fortuna.

Bajo ese panorama, la falta de un documento en el expediente respecto a una especificación de experiencia particular con la cual se encuentra en desacuerdo la empresa recurrente, no exime a la parte objetante de su deber de aportar estudios o criterios técnicos que demuestren que, requerir 20.000 m² de experiencia en la colocación de perfilado, resulta restrictivo para el segmento de mercado en el que se encuentra posicionada su representada. Asimismo, debe advertir esta Contraloría General que la solicitud de que se gestione prueba a fin de valorar la razonabilidad y proporcionalidad del requisito objetado, no resulta de recibo, pues pretende invertir la carga de la prueba que le corresponde de conformidad con los artículos 88 de la LGCP, 246 y 254 del RLGCP; sin que sea posible para este órgano contralor suplir o sustituir dicho mandato.

Así las cosas, conforme a los artículos 87 y 88 de la LGCP, así como 245 inciso c) y 246 del RLGC, en relación a la cláusula 24.11 sobre la experiencia mínima requerida; **se rechaza de plano el recurso** en cuanto a este aspecto, debido a **falta de fundamentación**.

CONSIDERACIONES DE OFICIO: 1) Este órgano contralor observa que la Licitación Mayor No. 2026LY-000002-0003600001 ha sido promovida para contratar obra pública, específicamente mantenimiento y mejoramiento vial en el distrito de Fortuna del cantón de San Carlos. Así las cosas, de oficio, se ordena a la Administración corregir el error material contenido en la cláusula 2. Justificación de la contratación, en la cual se consigna que se requiere la contratación para el Distrito de Aguas Zarcas. **2)** Se ordena a la Administración que, a fin de dotar de mayor orden y claridad el expediente de licitación, según lo ha manifestado la propia Municipalidad al atender la audiencia especial, incorpore al pliego la mencionada estimación técnica que fue realizada para sustentar la razonabilidad del requerimiento de 20.000 m² de experiencia, según la magnitud de intervención que podría requerirse durante la vigencia del contrato; a la cual deberá otorgarse la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.

3.2.- Sobre la objeción interpuesta contra la disposición de que la experiencia la cumplan todos los miembros del consorcio.

Se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en SICOP.

Criterio de la División. La empresa QUEBRADOR AGUAS ZARCAS SOCIEDAD ANÓNIMA impugnó el pliego para que se modifiquen condiciones, ante lo cual la Administración contestó negativamente lo peticionado, tal y como se observa en el siguiente cuadro:

CLÁUSULA DEL PLIEGO PUBLICADO 17/03/2026	SOLICITUD DE QUEBRADOR AGUAS ZARCAS S.A	PRUEBA APORTADA	RESPUESTA MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS
<i>"10. CONSORCIOS En caso de que se presente ofertas en modalidad de consorcio, se debe cumplir lo siguiente: / [...] 10.13. Todas las partes consorciadas, deben contar con experiencia en relación a las actividades relacionadas obra pública referente a construcción de carreteras, para lo cual deberá ser atinente a este proceso de contratación"</i>	Solicita que se elimine o reformule la cláusula del pliego que dispone que, en caso de consorcio, todos los participantes deban cumplir individualmente con la experiencia mínima requerida, por constituir una restricción severa de acceso que desvirtúa la finalidad del consorcio reconocida en los artículos 125 inciso d) y 127 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública	Copia de una solicitud de aclaración realizada por Constructora Hermanos Arias S.A en el trámite del procedimiento 2025LY-000006-0003600002	La cláusula objetada responde a la necesidad de evitar la simple agregación formal de capacidades entre empresas que, aunque agrupadas bajo la figura del consorcio, ejecutarán frentes reales y diferenciados del proyecto. Permitir que una sola empresa aporte la totalidad de la experiencia, mientras otra sin trayectoria comprobada asume funciones de dirección, coordinación o ejecución, expondría a la Administración a riesgos técnicos, atrasos, reclamos, defectos constructivos y eventuales incumplimientos contractuales.

(resaltado es propio y muestra los aspectos objetados por la empresa recurrente) (cuadro de autoría propia, conforme a la información contenida en el recurso de objeción, la respuesta de la Municipalidad de San Carlos a la audiencia especial y el pliego de condiciones visible en pantalla Ingreso del pliego de condiciones, 2026LY-000002-0003600001 - 17/03/2026, el archivo 4-Documento complementario al pliego de condiciones de obra DEMANDA OP FORTUNA.pdf (12.02 MB)).

Vistos los argumentos de las partes y en relación a la objeción interpuesta contra la cláusula 10.13 que establece que todas las partes consorciadas deben contar con experiencia en actividades relacionadas con obra pública de construcción de carreteras, estima este órgano contralor que el recurso adolece de una falta de fundamentación, por los motivos que de seguido se expondrán.

En primer término, la empresa QUEBRADOR AGUAS ZARCAS SOCIEDAD ANÓNIMA argumenta que exigir experiencia individual a cada miembro vacía de contenido y desnaturaliza la figura del consorcio, cuya finalidad es la unión de esfuerzos; cuestión que desde su perspectiva genera una limitación injustificada a la libre participación.

Sobre el particular, para esta Contraloría General conviene recordar que, el artículo 48 de la LGCP dispone que las ofertas podrán ser en consorcio, cuya responsabilidad será solidaria, asimismo el artículo 91 del RLGC reza que el pliego de condiciones deberá identificar con claridad aquellos requisitos cuyas condiciones sean invariables tales como la experiencia, los cuales deben orientarse a la selección de la oferta más conveniente a los intereses de la Administración. Aunado a ello, el artículo 125 inciso d) del RLGC señala que dos o más oferentes podrán participar presentando una oferta en consorcio, sin que ello implique crear una persona jurídica diferente, con el objetivo de cumplir y fortalecer los requisitos dispuestos por la Administración en el pliego de condiciones, de manera tal que, las obligaciones que asume cada uno de los miembros que conforman el consorcio, deberán quedar plasmados en el respectivo acuerdo consorcial. Además establece el artículo 125 de cita que, **se podrá exigir en el pliego de condiciones, los requisitos de capacidad y solvencia técnica y financiera para cada uno de los miembros del consorcio, sin perjuicio de que para cumplir ciertos requisitos se admita la sumatoria de elementos**, para lo cual la Administración deberá indicar con toda precisión cuáles requisitos deben ser cumplidos por todos y cada uno de los integrantes y cuáles por el consorcio. Finalmente, el numeral 127 del RLGC estatuye que en los proyectos en los cuales resulte importante valorar experiencia, la Administración deberá señalar en el pliego de condiciones las reglas conforme las cuales evaluará la experiencia obtenida en proyectos en los que se haya participado bajo la forma consorciada, a fin de evitar que por una escasa participación se pretenda derivar experiencia por todo el proyecto; siendo que la Administración podrá fijar el porcentaje mínimo de participación que cada miembro deba tener en el consorcio para considerar esa experiencia.

De los artículos 48 de la LGCP, 91 y 125 inciso d) y 127 del RLGC este órgano contralor puede concluir que, contrario a lo afirmado por la empresa recurrente, la normativa aplicable no establece una regla general de que todos los requisitos de la oferta puedan ser cumplidos por cualquiera de los miembros consorciados, sino que se faculta a la Administración para que requiera a todos los miembros del consorcio, aquellos requerimientos que estime necesarios para la consecución del fin público perseguido y la satisfacción de la necesidad respectiva, en este caso concreto el mantenimiento y mejoramiento vial en el distrito de Fortuna del cantón de San Carlos; lo anterior sin perjuicio de que para cumplir ciertos requisitos se admita la sumatoria de elementos.

Bajo ese panorama, es criterio de este órgano contralor que la empresa QUEBRADOR AGUAS ZARCAS SOCIEDAD ANÓNIMA no fundamenta ni demuestra que el requerimiento de experiencia a todos los miembros del consorcio en actividades relacionadas con obra pública de construcción de carreteras, sea desproporcionada o irrazonable respecto al objeto de licitación, ni que en el mercado solamente exista un proveedor que cuente con dicha experiencia, por lo tanto no acredita que la eventual limitación a la libre participación que aduce, pueda llegar a ser injustificada en el mercado.

Al respecto, debe señalarse que la Administración al atender la audiencia especial manifestó que justamente en el caso concreto se requiere que todos los miembros del consorcio cumplan con los parámetros de experiencia mínima en las actividades constructivas objeto de licitación, puesto que cualquiera de ellos podría ejecutar las obras, por lo que se requiere garantizar la suficiencia de los concursantes, así indicó: *"La exigencia individual de experiencia busca precisamente impedir el denominado préstamo de experiencia, asegurar idoneidad real de todos los ejecutores y proteger de manera preventiva el interés público, el patrimonio municipal, la calidad de la obra y la seguridad de los usuarios. [...] Tratándose de obra pública con componentes críticos, frentes simultáneos, especialidades diferenciadas y alta exposición al riesgo constructivo, resulta no sólo razonable sino necesario que cada integrante demuestre experiencia directa en la porción de obra que ejecutará. Esto fortalece la trazabilidad de responsabilidades, la supervisión técnica y la adecuada gestión de eventuales incumplimientos."* (ver documento No. 806202600000954, respuesta de audiencia especial Municipalidad de San Carlos).

Por ello, no ha demostrado QUEBRADOR AGUAS ZARCAS que el bien o el servicio que ofrecería si se permitiese que únicamente uno de los miembros del consorcio cumpla con la experiencia en la colocación de perfilado, pueda lograr satisfacer las necesidades de la Administración en términos de calidad, desempeño y funcionalidad. Aunado a ello, en cuanto a la supuesta exclusión en procedimientos de contratación anteriores a causa de cláusulas similares y solicitudes de aclaración efectuadas por un oferente en otro procedimiento, debe advertirse que los hechos ocurridos en otros concursos no vinculan ni determinan la legalidad respecto al pliego de condiciones que en esta oportunidad se impugna, atendiendo a la independencia de los procedimientos. Sobre el particular, esta Contraloría General ya ha resuelto en un sentido similar en el precedente R-DCP-SICOP-00643-2026 del 22 de abril de 2026.

Así las cosas, conforme a los artículos 87 y 88 de la LGCP, así como 245 inciso c) y 246 del RLGCP, en relación a la cláusula 10.13 sobre la experiencia requerida a todos los miembros del consorcio; **se rechaza de plano el recurso** en cuanto a este aspecto, debido a **falta de fundamentación**.

IV.- CONSIDERACIÓN DE OFICIO SOBRE 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.

V.- 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 auto impuesto 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).

VI.- CONSIDERACIÓN DE OFICIO SOBRE LA RAZONABILIDAD DEL PRECIO BAJO LA 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 a la contratación a incumplimiento. El precio como elemento sustantivo desde la apertura de ofertas, no sólo tiene implicaciones en la sana economía de los fondos públicos y la mejor inversión de ellos en la selección de ofertas más idóneas, sino que necesariamente garantiza el principio de igualdad desde su comparación partiendo del respeto de los elementos del objeto contractual precisados en el pliego y del dimensionamiento de las obligaciones que impone el ordenamiento jurídico, por lo que la verificación de su razonabilidad es vital para el sistema de contratación pública.

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

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

respaldar la toma de decisiones informadas por parte de la Administración y asegurar la transparencia, competencia y eficiencia en los procesos de contratación (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024).

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

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

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

d-) Posibilidad de subsanar el estudio de mercado. El estudio de mercado como el análisis de razonabilidad están estrechamente relacionados, siendo el primero la base del segundo. Ahora bien, tomando como referencia las disposiciones del artículo 44 del RLGCP, este órgano contralor entiende que existen situaciones que pueden llevar a afectar el resultado obtenido por el estudio realizado al momento de analizar ofertas, siendo el objetivo del estudio de mercado reflejar la situación de este, se entiende que es posible su subsanación, bajo tres situaciones debidamente justificadas y acreditadas: 1) Que la situación no existiera al momento en que se realizó el estudio de mercado. 2) Presencia de errores técnicos constatables en el estudio realizado. 3) Situaciones excepcionales del mercado específico. (Resolución No. R-DCP-SICOP-00743-2025).

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

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

Se debe considerar que, aunque los artículos 41 de la Ley General de Contratación Pública y 101 de su Reglamento permiten que un oferente presente una línea de crédito o garantía, este recurso solo se utilizará cuando tras la indagatoria la Administración aún tenga dudas sobre la razonabilidad del precio ofertado. Además, se le podrá solicitar a la oferta que resulte ser la posible adjudicataria (R-DCP-SICOP-00469-2025 de 18 de marzo de 2025).

Finalmente, la Administración a partir de los aspectos indicados, deberá emitir un informe final concluyendo sobre el análisis efectuado a cada oferta y la calificación que esta tendría de frente a la razonabilidad del precio ofertado.

f-) Consecuencias de no cumplir la normativa vigente sobre razonabilidad. Conforme lo que se ha indicado, la definición de los precios de referencia y las bandas de tolerancia debe hacerse desde el pliego del concurso (R-DCP-SICOP-01450-2024 de 18 de setiembre de 2024) y no puede variarse o desconocerse por la Administración bajo el argumento de que se trataba de una metodología simplemente referencial. De igual forma, la omisión del cumplimiento de los análisis de mercado, la fijación del precio de referencia y las bandas de tolerancia implicaría eventualmente que el acto final adolece de un vicio en el motivo, que en cada caso no exime al eventual disconforme de la carga de prueba para desvirtuar la presunción de validez que cobija al acto final y cuya conservación demanda el principio de eficiencia constitucional.

En los casos en que estas circunstancias se acrediten y exista un mejor derecho de quién impugna, ciertamente le corresponderá a la Administración realizar los estudios de mercado, definir precios de referencia y bandas y luego aplicarlos a las ofertas recibidas; es decir, se hace necesario que se cumpla a cabalidad con las etapas para razonabilidad previstas por la legislación y desarrolladas por el respectivo reglamento, no como un rito formal sino como un aspecto sustantivo del procedimiento de concurso. Este cumplimiento si bien no amerita la nulidad del procedimiento en consideración a los principios de eficacia y eficiencia, no es un aspecto soslayable o facultativo para la Administración por lo que debería enmendarse; por lo que en afán de evitar retrasos innecesarios al interés público debe cumplirse con lo dispuesto por la normativa vigente en forma oportuna. Por lo demás, podría no precluir la discusión del tema para efectos de una impugnación del acto final porque precisamente los estudios se hicieron con posterioridad a la apertura, circunstancia que podría evitarse eventualmente de definirlos desde el pliego y dejar su discusión al recurso de objeción en una etapa más temprana. Desde luego, cada caso amerita un análisis específico de lo actuado y de las especiales particularidades.

5. Aprobaciones

Encargado	KAREN ZELMIRA QUIROS CASCANTE	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	29/04/2026 10:54	Vigencia certificado	22/07/2024 09:43 - 21/07/2028 09:43
DN Certificado	CN=KAREN ZELMIRA QUIROS CASCANTE (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=KAREN ZELMIRA, SURNAME=QUIROS CASCANTE, SERIALNUMBER=CPF-01-1356-0681		
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)	29/04/2026 11:50	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	05/05/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00701-2026	Fecha notificación	29/04/2026 15:09