

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	Natalia López		
Fecha/hora gestión	04/05/2026 07:53	Fecha/hora resolución	04/05/2026 10:43
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000000755
* Tipo de resolución	Resolución de rechazo		
Número de procedimiento	2026LY-000002-0041342028	Nombre Institución	EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE HEREDIA SOCIEDAD ANÓNIMA
Descripción del procedimiento	Medidores inteligentes AMI		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000000891	24/04/2026 16:29	KATHERINE FRANCINI ROMERO GONZALEZ	ITLEX SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano por improcedencia manifiesta	Por preclusión

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

3. *Resultando

- I. Que la empresa **ITLEX S.A.** interpuso en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) el recurso número 8002026000000891, el día 24 de abril de 2026. Dicho recurso fue presentado contra el pliego de condiciones de la Licitación Mayor 2026LY-000002-0041342028, promovida por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. cuyo objeto es la adquisición de medidores inteligentes AMI.
- II. Que mediante auto No. 80520260000000596 de las 14:55 horas del 27 de abril de 2026 esta División otorgó audiencia a la Administración licitante a fin de que aclarara modificaciones realizadas al pliego de condiciones, la cual fue atendida debidamente.
- 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

I. SOBRE LA PRECLUSIÓN PROCESAL EN LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS POR ITLEX S.A.

Criterio de la División: La Ley General de Contratación Pública (LGCP) y su Reglamento (RLGCP), en sus artículos 90 y 250, respectivamente, disponen la aplicación de la preclusión procesal a todos los recursos contemplados en dicha normativa. Esta figura legal implica la pérdida de la facultad de impugnar, ya sea el pliego de condiciones o el acto final del procedimiento, en dos escenarios: cuando el recurso pertinente ya fue ejercido o cuando se tuvo la oportunidad de hacerlo y no se utilizó.

En coherencia con lo anterior, tanto el artículo 87 de la LGCP como el 245 de su Reglamento, establecen el rechazo de plano del recurso, por improcedencia manifiesta, si los argumentos presentados giran sobre aspectos precluidos.

En el presente caso, la empresa recurrente alega la existencia de tres vicios de legalidad en el proceso de contratación que, a su juicio, vulneran los principios de libre concurrencia, igualdad de trato, transparencia y valor por el dinero. Específicamente, indica que requiere compatibilidad exclusiva con la infraestructura AML preexistente, sin una justificación técnica adecuada ni apertura a la valoración de soluciones equivalentes.

Además, sostiene que el requisito de oficinas físicas en Costa Rica tampoco cuenta con una justificación que guarde proporción con el objeto contractual. Por último, señala que existe una ausencia de especificaciones claras en términos de desempeño y funcionalidad que limita la participación de tecnologías alternativas que podrían ser igualmente idóneas.

En este caso, se observa que los argumentos de objeción presentados por la empresa ITLEX S.A. versan sobre aspectos ya precluidos. El pliego de condiciones original para esta contratación se publicó el 27 de marzo de 2026 (ver Secuencia 01 en la pantalla "Ingreso al pliego de condiciones / Información general"), por lo que el plazo para presentar objeciones venció el 15 de abril de 2026.

No obstante lo anterior, la Administración realizó una nueva publicación del pliego de condiciones el 24 de abril de 2026 (ver Secuencia 00 en la pantalla "Ingreso al pliego de condiciones / Información general"). Esta última publicación fue utilizada por la empresa para interponer el presente recurso de objeción, seleccionando la Secuencia 00 (ver pantalla "Detalle de expediente de recursos / Información general / Secuencia").

Sin embargo, cabe señalar que la publicación del 24 de abril de 2026 no introdujo modificaciones de carácter esencial; la corrección realizada obedeció únicamente a un error material. Específicamente, la Administración al atender el auto de las 14:55 horas del 27 de abril de 2026, señaló lo siguiente: *"En relación con la modificación realizada al pliego de condiciones del procedimiento de contratación 2026LY-000002-0041342028, se informa que dicha actuación obedece exclusivamente a la corrección de un error material identificado posterior a la publicación inicial del procedimiento en el sistema SICOP. Específicamente, al momento de la publicación, las líneas correspondientes al objeto contractual no fueron consolidadas en una única partida, tal como se establece en el documento técnico SOP-CS-GC-F-023(6) Pliego de Condiciones, debidamente incorporado al expediente de contratación. En su lugar, dichas líneas fueron desagregadas en varias partidas en función del número de ítems, lo cual no reflejaba fielmente la estructura prevista en el pliego original. / En consecuencia, la modificación efectuada tuvo como único propósito subsanar dicha inconsistencia de carácter formal, garantizando la necesaria concordancia entre las condiciones técnicas definidas y la estructura del pliego publicado. Cabe destacar que esta corrección no implicó alteración alguna del objeto contractual, de las condiciones esenciales del procedimiento ni de los criterios que rigen la contratación."* (ver pantalla Detalle de expediente de recursos / Información general / Secuencia).

En virtud de lo anterior, se concluye que la naturaleza de la modificación del 24 de abril de 2026, no alteró los elementos sustanciales del documento original, ya que se limitó estrictamente a la unificación de las líneas, sin que el recurso del recurrente verse sobre esta unificación, sino más bien sobre cláusulas del pliego que no fueron impugnadas oportunamente y que a este momento se encuentran consolidadas.

Dada esta premisa, la figura de la preclusión procesal cobra una relevancia, dado que aquellos aspectos, argumentos o cláusulas que pudieran haber sido objeto de impugnación, debieron ser cuestionados en el momento procesal oportuno, es decir, tras la publicación o comunicación inicial del pliego de condiciones. Sin embargo, al no haberse impugnado en ese momento, tales puntos se consideran consolidados.

La jurisprudencia de este órgano es clara al establecer que la preclusión es una consecuencia directa de la inactividad procesal y garantiza la seguridad jurídica y la eficiencia del proceso. Sobre el tema de la preclusión pueden consultarse las siguientes resoluciones de este órgano contralor: R-DCP-SICOP-01926-2024, R-DCP-SICOP-01157-2025 y R-DCP-SICOP-00424-2026.

Por ende, cualquier objeción planteada en forma posterior sobre aspectos que ya estaban presentes en el texto original y que no fueron modificados posteriormente, se encuentra precluida. Además, se aclara que la corrección de un error de forma no reabre los plazos para impugnar el contenido de otras cláusulas por lo que los aspectos objetados se encuentran, en consecuencia, precluidos por no haber sido impugnados en el momento procesal oportuno.

Así las cosas, y de conformidad con la figura de la preclusión procesal y el principio de seguridad jurídica, los aspectos objetados han adquirido firmeza y no es jurídicamente viable ni procedente su impugnación en este momento. Cualquier intento de revivir la discusión sobre este punto sería contrario a la normativa y a las resoluciones ya emitidas por este órgano contralor. Por consiguiente, la impugnación de la empresa objetante es improcedente debido a la preclusión de sus argumentos, por lo que corresponde **rechazar de plano** el presente recurso de objeción.

CONSIDERACIONES DE OFICIO:

1. 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.

2. 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 ajustar la forma en que se realizan los estudios de mercado, la información que se consigna en sus pliegos de condiciones y la manera por medio de la cual realizan los análisis de razonabilidad de las ofertas, pues -en principio- no pueden variarse las bases de razonabilidad durante la evaluación de ofertas.

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

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

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

e.- El análisis de razonabilidad y la indagatoria del precio. Considerando que el artículo 42 LGCP dejó la presentación del presupuesto detallado para la oferta que resulte adjudicada, claramente no es posible requerirlo para el análisis de razonabilidad en la etapa de evaluación de ofertas (R-DCP-SICOP-00401-2024 de 19 de marzo de 2024), ni tampoco pretender que se aporte indirectamente en la

indagación sobre razonabilidad ni pretender un análisis de razonabilidad sobre componentes específicos de la estructura del precio que impliquen un análisis de presupuesto detallado sino que estos rubros deben analizarse globalmente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024). Desde luego, queda excluida de esas limitaciones lo que concierne a la prerrogativa de la Administración de verificar que las ofertas respeten la legislación vigente, pues a la Administración le corresponde verificar que se respete el ordenamiento jurídico en función del objeto contractual, como podría ser el caso de la legislación laboral que es de acatamiento obligatorio para la Administración y cualquier oferente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024).

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

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

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

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

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

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 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).

5. Aprobaciones

Encargado	NATALIA LOPEZ QUIROS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	04/05/2026 07:57	Vigencia certificado	19/02/2026 15:19 - 18/02/2030 15:19
DN Certificado	CN=NATALIA LOPEZ QUIROS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=NATALIA, SURNAME=LOPEZ QUIROS, SERIALNUMBER=CPF-01-1016-0337		
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	DAVID VENEGAS ROJAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	04/05/2026 10:43	Vigencia certificado	23/05/2024 13:56 - 22/05/2028 13:56
DN Certificado	CN=DAVID VENEGAS ROJAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=DAVID, SURNAME=VENEGAS ROJAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1107-0462		
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	07/05/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00719-2026	Fecha notificación	04/05/2026 11:34