

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	Yensy Herrera Parra		
Fecha/hora gestión	18/05/2026 11:12	Fecha/hora resolución	18/05/2026 11:45
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000000848
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000003-0000100001	Nombre Institución	BANCO NACIONAL DE COSTA RICA
Descripción del procedimiento	CONTRATACION DE UNA EMPRESA QUE PROVEA EL SERVICIO DE ATENCION DE CLIENTES POR MEDIO DE DIVERSOS CANALES A TRAVES DE UN CENTRO DE CONTACTO		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000000858	21/04/2026 20:22	CARLOS COTO NAVARRO	KONTAC DIGITAL SOLUTIONS 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. 8002026000000858 ingresado en fecha veintiuno de abril de dos mil veintiséis, la empresa Kontac Digital Solutions Sociedad Anónima interpuso recurso de objeción contra la modificación del pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. 2026LY-000003-0000100001, promovida por el Banco Nacional, para la contratación de una empresa que provea el servicio de atención de clientes a través de un centro de contacto (inbound y outbound).

II.- Que mediante auto No. 8052026000000584 de las dieciséis horas cuarenta y seis minutos del veintitrés 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 8002026000000858 - KONTAC DIGITAL SOLUTIONS SOCIEDAD ANONIMA

I.- SOBRE EL DEBER DE FUNDAMENTACIÓN DEL RÉGIMEN RECURSIVO.

El artículo 87 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP), establece las causales por las cuales un recurso debe ser rechazado de plano, entre ellas será rechazado de plano por improcedencia manifiesta cuando el recurso se presente sin fundamentación. Asimismo, el numeral 88 de la LGCP, señala que los recursos se deben presentar debidamente fundamentados y con la prueba idónea, con invocación de los principios de la contratación pública y normas infringidas, además, impone la necesidad de que la parte recurrente acompañe su reclamo con los estudios técnicos que desvirtúen los criterios en que se sustente el acto impugnado.

Lo anterior se complementa con las disposiciones que al efecto contiene el Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP), en los numerales 245 y 246 en los que se establece que el recurso será rechazado de plano por improcedencia manifiesta cuando se presente sin fundamentación, y en el supuesto de que el recurrente discrepe de los estudios que sirven de motivo a la decisión administrativa, debe rebatir esos estudios en forma razonada, aportando criterios emitidos por profesionales calificados en la materia que los desacrediten, los cuales deben constituir prueba óptima y pertinente para efectos de demostrar las afirmaciones de quien impugna o desvirtuar los análisis de la Administración, así, la presentación de alguna prueba suscrita por un profesional competente, será valorada conforme a las reglas de la sana crítica por parte del órgano contralor.

En consonancia con las normas referidas, como parte de la tramitación del recurso de objeción, el artículo 254 del RLGCP, establece que el recurso debe interponerse con la prueba que se estime conveniente y debidamente fundamentado, a fin de demostrar que el bien o el servicio que ofrece el recurrente puede satisfacer las necesidades de la licitante. Y en caso de objetarse aspectos técnicos del pliego de condiciones, se debe aportar prueba idónea, suficiente y acorde con la tesis argumentativa que plantee, que podrá consistir en criterios profesionales sobre la materia, información del fabricante, entre otros, todo ello vinculado con los alegatos formulados en contra del pliego. De modo que si no se cumple con lo descrito, la consecuencia procesal es el rechazo de plano del recurso de objeción por falta de fundamentación. En este sentido, ver resoluciones de esta División, tales como: R-DCP-SICOP-00221-2025 del 06 de febrero de 2025, R-DCP-SICOP-00987-2025 del 05 de junio de 2025 y R-DCP-SICOP-01450-2025 del 04 de agosto de 2025.

II.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECCIÓN INTERPUESTO POR LA EMPRESA KONTAC DIGITAL SOLUTIONS SOCIEDAD ANÓNIMA. Para los efectos de la resolución, debe indicarse que se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), por lo que la lectura integral de argumentos puede hacerse en el expediente, de forma que se hará una simple referencia cuando se requiera para la mejor comprensión de la resolución.

1.- OBJECCIÓN NO. 1. SOBRE INDICADORES DE EFICIENCIA Y CALIDAD. Criterio de la División. Como punto de partida, cabe referir que mediante resolución **R-DCP-SICOP-00470-2026** de las 14:50 horas del 17 de marzo de 2026, este órgano contralor resolvió una primera ronda de recursos de objeción en contra del pliego de condiciones del presente concurso, en concreto sobre los alegatos respecto a los indicadores de eficiencia y calidad, se indicó lo siguiente: *“Respecto a lo discutido, como primer aspecto a señalar, es que lo alegado por la objetante no constituye una restricción a la participación, por cuanto el reclamo versa sobre aspectos relevantes de cara a la ejecución contractual. En este sentido, no ha acreditado la recurrente cómo lo establecido en los indicadores de eficiencia y calidad le impiden cotizar de forma certera y completa el objeto de este procedimiento licitatorio, lo cual en razón de la carga de la prueba que pesa sobre quien activa la vía recursiva, debe sustentarse con el relativo ejercicio argumentativo y probatorio, conforme a los numerales 88 de la LGCP y 246 del RLGCP. Por lo que ante su ausencia, se rechaza de plano este extremo del reclamo por falta de fundamentación. Aunado a ello, en los apartados E.4.b.4, E.4.b.5 y E.4.c.7., G.6. y E.4.c.6. se estableció que el banco comunicará al contratista con al menos treinta días naturales de anticipación, cualquier modificación que requiera realizar a las metas de los indicadores, las excepciones para la no imposición de sanciones económicas (trámite) y la metodología para realizar la evaluación de los indicadores de eficiencia y calidad, así como lo relativo al reajuste de precios. Aspectos que se constatan y se encuentran regulados en el pliego de condiciones, los cuales la recurrente no ha desvirtuado su contenido ni tampoco ha demostrado cuáles mecanismos de validación o contradicción deben incorporarse así como su debida justificación, todo ello con la prueba pertinente de respaldo. Cabe señalar, que es deber de quien recurre aportar los elementos de convicción en que funde sus pretensiones y cuando discrepe de los análisis de la Administración (dada la presunción de validez del pliego de condiciones), debe rebatirlos razonablemente así como aportar la prueba idónea que apoye su tesis argumentativa, de acuerdo con lo estipulado en los numerales 88 de la LGCP y 246 del RLGCP, en cuya ausencia, el resultado es que el reclamo carezca de la fundamentación debida, como acontece en este caso, por lo tanto, se rechaza de plano, conforme los artículos 87 de la LGCP y 245 del RLGCP. Ahora bien, cuestiona la objetante que la redacción actual introduce una potestad abierta para que la Administración modifique unilateralmente las metas exigidas durante la ejecución contractual, sin definir los parámetros técnicos. Ante lo cual, es menester apuntar que, si bien licitante durante la fase de ejecución contractual se encuentra facultada para realizar las modificaciones que estime pertinentes para lograr una mejor satisfacción del interés público y para ello debe seguir las pautas fijadas en la normativa aplicable, se observa que la disposición consistente en que las metas podrán ser modificadas cuando el banco lo requiera, genera incertidumbre o incerteza acerca de los criterios que se utilizarán para dichos cambios, en contraposición a lo establecido en el numeral 90 del RLGCP, respecto a que el pliego debe establecer las condiciones para la ejecución contractual, las cuales se trasladaran al contrato y podrán ser exigibles en la fase de ejecución contractual, lo que es particularmente relevante de cara a la posible imposición de sanciones económicas ante una prestación del servicio no acorde a los estándares previamente fijados. Por lo que en aras de dotar de mayor precisión el pliego de condiciones y en aplicación del principio de seguridad jurídica, **se acepta parcialmente el reclamo y se ordena a la Administración definir bajo cuáles elementos objetivos eventualmente realizaría la modificación de las metas de los indicadores de eficiencia y calidad**, lo cual puede efectuar con apoyo de criterio técnico o modificando los apartados respectivos del pliego de condiciones, en todo caso, a la modificación derivada de lo anterior, debe extenderle la correspondiente publicidad, para que sea de conocimiento de potenciales oferentes. Por tanto, se declara parcialmente con lugar este extremo del recurso, se acoge en cuanto a que debe la licitante precisar lo indicado y se rechaza de plano por falta de fundamentación en cuanto a los demás aspectos, conforme se expuso en el presente apartado”* (el resaltado es propio).

En relación con lo anterior, en fecha 09 de abril del presente año, la licitante publicó la modificación respectiva del pliego de condiciones, en la que se estableció lo siguiente: *“E.4.b.4. Consideraciones importantes respecto a los indicadores de eficiencia El banco comunicará al contratista*

con al menos treinta (30) días naturales de anticipación, cualquier modificación que requiera realizar a las metas de estos indicadores, y se aplicarán los procesos y pautas establecidas en la normativa vigente, esto con el propósito de asegurar la eficiencia del proceso, y lograr la satisfacción del interés público. Previo a cualquier modificación, el banco realizará un estudio técnico que determine y fundamente la necesidad del cambio, el cual tomará en consideración aspectos como indicadores estratégicos, variaciones de condiciones del mercado, resultados históricos, iniciativas y cambios estratégicos de servicio, mejores prácticas del mercado. Dicho estudio se informará en el plazo antes indicado al contratista, para su valoración, y deberá brindar una respuesta en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, en el cual incluya cualquier observación, recomendación o criterio sobre los cambios notificados. El banco analizará las observaciones, y en caso de considerarlo necesario, realizará una sesión de revisión en conjunto. En caso de que no exista anuencia por parte del contratista, el banco realizará el debido proceso para la modificación según lo facultado en la Ley General de Contratación Pública” (el resaltado es del original) y “E.4.c.7. Consideraciones importantes respecto a los indicadores de calidad El banco comunicará al contratista con al menos treinta (30) días naturales de anticipación, cualquier modificación que requiera realizar a estos indicadores y se aplicarán los procesos y pautas establecidas en la normativa vigente, esto con el propósito de asegurar la eficiencia del proceso, y lograr la satisfacción del interés público. Previo a cualquier modificación, el banco realizará un estudio técnico que determine y fundamente la necesidad del cambio, el cual tomará en consideración aspectos como indicadores estratégicos, variaciones de condiciones del mercado, resultados históricos, iniciativas y cambios estratégicos de servicio, mejores prácticas del mercado. Dicho estudio se informará en el plazo antes indicado al contratista, para su valoración, y deberá brindar una respuesta en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, en el cual incluya cualquier observación, recomendación o criterio sobre los cambios notificados. El banco analizará las observaciones, y en caso de considerarlo necesario, realizará una sesión de revisión en conjunto. En caso de que no exista anuencia por parte del contratista, el banco realizará el debido proceso para la modificación según lo facultado en la Ley General de Contratación Pública” (el resaltado es del original). (Ver en expediente electrónico del procedimiento, apartado [2. Información de Pliego de condiciones]/ 2026LY-000003-0000100001 [Versión Actual]/ [F. Documento del Pliego de condiciones]/ Modificaciones (I y II) complemento pliego de condiciones Centro de Contacto VF.pdf (1.44 MB).

En contra de lo anterior, la empresa objetante Kontac Digital Solutions S.A. interpone recurso de objeción, alegando que la redacción vigente, luego de las modificaciones realizadas, continúa introduciendo una potestad abierta en favor de la Administración para modificar unilateralmente las metas exigidas durante la ejecución contractual, sin que se establezcan parámetros técnicos objetivos, un procedimiento formal previamente definido ni las correspondientes consecuencias económicas derivadas de tales variaciones (mecanismos de ajuste), lo que desde su óptica constituye una afectación directa al principio de libre competencia, al impedir que los potenciales oferentes estructuren sus propuestas económicas, traslada al oferente un riesgo operacional indeterminado, distorsiona la comparabilidad de las ofertas y concentra de manera simultánea la definición del instrumento de medición, la selección de la muestra y la evaluación de los resultados, sin que se establezcan parámetros metodológicos mínimos ni mecanismos de validación o contradicción por parte del contratista.

Aunado a lo expuesto, la recurrente argumenta que las modificaciones no satisfacen el estándar de objetivación exigido, en tanto carecen de los elementos mínimos que permitan calificarlos como verdaderos parámetros normativos de actuación administrativa, toda vez que los criterios no cuentan con definición técnica precisa ni delimitación conceptual dentro del pliego de condiciones, no establecen umbrales cuantificables, métricas específicas, fórmulas de cálculo ni parámetros de activación, tampoco permiten su verificación objetiva, independiente y ex ante por parte del contratista, al no encontrarse asociados a variables medibles ni a fuentes de información previamente identificadas. Por lo que estima la objetante que se está incumpliendo lo ordenado por esta Contraloría General, al mantenerse un esquema de discrecionalidad irrestricta en cuanto a la modificación de las metas.

La impugnante recrimina la ausencia de una estructura condicional para los posibles cambios en los indicadores, así alega que las cláusulas impiden modelar escenarios operativos razonables, estimar cargas de trabajo y estructurar de forma consistente y competitiva su oferta económica, y señala que todo ello resulta contrario al deber de determinación del objeto contractual y de las condiciones de ejecución (artículo 90 del RLGC), vulnerando además el principio de seguridad jurídica, al persistir la indeterminación en los supuestos y condiciones bajo los cuales podrían variarse los indicadores contractuales y haber falta de previsibilidad respecto de las obligaciones futuras del contratista, en cuanto al nivel de exigencia que deberá cumplirse durante la ejecución del contrato. Añade la objetante que si bien la licitante establece que se elaborará un estudio técnico previo a los cambios, este será con criterios indeterminados y el contratista solo podrá formular observaciones, quedando la decisión final reservada a la Administración, contrario al equilibrio y equidad entre las partes, y sin reglas económicas asociadas, por tanto, propone la siguiente redacción:

• **Sobre la modificación de metas de los indicadores** Las metas de los indicadores de eficiencia y calidad únicamente podrán ser modificadas durante la ejecución contractual cuando concurra alguna de las siguientes condiciones objetivas, medibles y verificables: a) Variaciones sostenidas en la demanda del servicio superiores al quince por ciento ($\pm 15\%$) del volumen promedio mensual, durante al menos tres (3) periodos consecutivos de medición. b) Cambios en la composición de los canales de atención que impliquen una redistribución superior al veinte por ciento (20%) del total de interacciones. c) Incorporación de nuevos servicios, funcionalidades o canales no contemplados originalmente en el objeto contractual. d) Modificaciones normativas o regulatorias que incidan directamente en los niveles de servicio exigidos. e) Desviaciones operativas sostenidas superiores al diez por ciento ($\pm 10\%$) respecto de las metas establecidas, durante al menos dos (2) periodos consecutivos.” Los umbrales propuestos responden a estándares operativos del sector de centros de contacto y a variaciones razonables que no alteran sustancialmente la estructura del servicio. • **Sobre los límites y proporcionalidad de las modificaciones** Las modificaciones que se realicen deberán ajustarse a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y en ningún caso podrán implicar variaciones superiores al diez por ciento (10%) de la meta originalmente establecida por período contractual, salvo que medie una justificación técnica debidamente acreditada. Asimismo, no podrán realizarse más de dos (2) modificaciones por año contractual, salvo circunstancias excepcionales debidamente motivadas.” • **Sobre el reconocimiento del impacto económico** En aquellos supuestos en que la modificación de las metas implique un incremento en las cargas operativas del contratista, deberá procederse al correspondiente ajuste del precio contractual, de lo contrario implicaría una modificación sustancial del contrato sin reconocimiento económico, lo cual resulta contrario al principio de intangibilidad patrimonial. Para tales efectos, se deberá valorar el impacto en la dotación de personal, la infraestructura tecnológica,

la operación del servicio y demás componentes de costo, conforme a una metodología previamente definida en el pliego de condiciones". (el resaltado es del original).

La Administración por su parte a través del oficio CC-53-2026 fechado 29 de abril de 2026 rechaza el reclamo y manifiesta que el Banco ha cumplido con la instrucción brindada por esta Contraloría, ya que se procedió a realizar las modificaciones respectivas en el pliego de condiciones en sus cláusulas E.4.b.4. y E.4.c.7. Detalla la entidad licitante que con los cambios realizados se busca brindar a los posibles oferentes las variables objetivas bajo las cuales podría ser requerida la modificación de las metas de los indicadores en cuestión, según sea la situación objetiva y técnica que impulse la necesidad de realizar dicha modificación. Aclara que en la nueva redacción se incluyen las variables que motivarían la gestión del cambio (incremento o disminución), el plazo de notificación previa al contratista y la potestad de realizar las observaciones, recomendaciones o criterios técnicos que consideren oportunos, es decir, se revisará en conjunto con el contratista las observaciones respectivas, todo ello acorde con los principios de valor por el dinero y eficiencia y eficacia.

Asimismo, la entidad contratante señala que respecto a su potestad de realizar modificaciones, así como la inclusión de cláusulas que permitan gestionar la respectiva solicitud de variación de precio, ya este órgano contralor lo había aclarado en la resolución precedente. Además, explica el Banco que cualquier modificación contractual se realizará de conformidad con la Ley General de Contratación Pública y su reglamento, así como con lo establecido en el subpunto G.6. del pliego de condiciones. Por último, comenta la licitante que el recurso carece de fundamentación y el recurrente desea definir por su parte las condiciones bajo las cuales se puedan realizar los ajustes sobre los indicadores que carece de lógica y razonabilidad, en consecuencia, la solicitud de la objetante se opone al principio de igualdad y libre concurrencia.

Una vez analizados los argumentos de las partes, sobre los cuestionamientos planteados respecto a los indicadores de eficiencia y calidad, es menester aclarar que al resolver la primera ronda de objeciones, este órgano contralor únicamente ordenó a la Administración precisar bajo cuáles criterios o elementos objetivos realizaría las eventuales modificaciones a los indicadores referidos. En este sentido, la licitante en acatamiento de lo dispuesto estableció que realizaría un estudio técnico que fundamente la necesidad del cambio y en el que considerará aspectos como indicadores estratégicos, variaciones de condiciones del mercado, resultados históricos, iniciativas y cambios estratégicos de servicio, y mejores prácticas del mercado. Además, indicó que dicho estudio se pondrá en conocimiento del contratista para que se manifieste al respecto.

Ahora bien, la empresa objetante estima que la modificación es insuficiente, por cuanto a su juicio continúa introduciendo una potestad abierta en favor de la Administración para modificar unilateralmente las metas exigidas con las consecuencias desfavorables para la formulación de ofertas y demás aspectos que reclama, asimismo, considera que constituye una afectación directa al principio de libre concurrencia. Sin embargo, como ha reiterado en diversos pronunciamientos esta Contraloría General, en virtud del deber de fundamentación que soporta quien activa la vía recursiva, no basta con formular argumentos en contra de una disposición cartelaria, es imperioso que dichos alegatos se sustenten con la prueba idónea y pertinente, de acuerdo con los numerales 88 de la LGCP, 246 y 254 del RLGCP, lo cual no se observa que la recurrente haya cumplido en el caso concreto, ante el ayuno probatorio del reclamo, al no haber demostrado por qué la modificación realizada es insuficiente a nivel técnico y de qué manera se está incumpliendo lo ordenado por esta Contraloría General. En este sentido, esta División ha destacado que para cumplir con el deber de fundamentación no alcanza con el desarrollo de alegatos por las partes, resulta indispensable que se acrediten sus manifestaciones; es decir, que se aporte prueba que demuestre sus alegatos, en tanto les corresponde la carga de la prueba. Esto implica que quien recurre presente ante este órgano contralor argumentos concretos, claros y debidamente sustentados, junto con la prueba idónea, sólida, en que apoye sus argumentaciones. (Ver resolución R-DCP-SICOP-00270-2026 del 12 de febrero de 2026).

En similar orden de ideas, la impugnante argumenta que las modificaciones no satisfacen el estándar de objetivación exigido, en tanto carecen de los elementos mínimos que permitan calificarlos como verdaderos parámetros normativos de actuación administrativa, al no contar con definición técnica precisa ni delimitación conceptual dentro del pliego de condiciones, no establecer umbrales cuantificables, métricas específicas, fórmulas de cálculo ni parámetros de activación, y tampoco permiten su verificación objetiva, independiente y ex ante por parte del contratista, al no encontrarse asociados a variables medibles ni a fuentes de información previamente identificadas, todo ello contrario al deber de determinación del objeto contractual, de las condiciones de ejecución y del principio de seguridad jurídica, y realiza una propuesta de redacción. No obstante, no se aprecia que la objetante haya realizado el ejercicio demostrativo de por qué resulta necesario que los apartados sobre los indicadores de eficiencia y calidad contemplen los elementos que apunta y por qué deberían modificarse como pretende y con algunos rangos porcentuales que indica

Véase que la Administración ha objetivado los parámetros bajo los cuales efectuaría variaciones en los indicadores, lo cual además no es impositivo, sino que la cláusula prevé una comunicación con el futuro contratista a efecto que éste realice los ajustes y comentarios a esa propuesta, sin que por ello se observe por este órgano, algún ejercicio arbitrario o indeterminado de la Administración. Ahora bien, si para la recurrente estos parámetros resultan insuficientes debió demostrarlo y no solo procurar adaptar una redacción al pliego que se ajuste a su interés, sin demostrar técnicamente por qué esa es la solución posible y no la de la Administración, que por demás, mantiene la potestad de imperio de efectuar los ajustes en el contrato que estime, y desde luego, si ello llegare a generar una distorsión al equilibrio económico, el contratista por supuesto cuenta con los mecanismos de reclamo para restablecer esa relación, se dispongan o no desde el pliego.

Así, el numeral 246 del RLGCP es claro en imponer que cuando se discrepe de los criterios que motivan la decisión administrativa, quien impugna debe desvirtuarlos en forma razonada, no solo con cuestionar el requisito que se solicita modificar, sino que se debe aportar prueba idónea que puede consistir en criterio técnico suscrito por profesional competente en la materia, cuyo contenido permita colegir que el requisito cartelario es erróneo, carece de sentido, desproporcional o irrelevante para la satisfacción de la necesidad que se pretende cubrir, es decir, es ineludible que los estudios que se adjunten de respaldo constituyan la prueba idónea y oportuna para efectos de acreditar las afirmaciones de quien impugna o desvirtuar los análisis de la Administración. Lo anterior, debido a que el pliego de condiciones ostenta presunción de validez, según se deriva de los numerales 40 de la LGCP y 90 del RLGCP, por ende, cualquier falencia que este pueda presentar debe acreditarse de manera fehaciente por quien lo recurra. Criterio técnico que no se constata que la objetante haya aportado, ni tampoco ha probado que la cláusula constituya una restricción injustificada a la participación, una violación a los principios de igualdad, de eficiencia y de intangibilidad

patrimonial, o que no sea acorde a la naturaleza del objeto contractual, por lo que dada la falta de fundamentación del punto se **rechaza de plano** el reclamo, conforme a los artículos 87 de la LCGP y 245 del RLGCP

Sobre las facultades regulatorias de la Administración pueden consultarse entre otras resoluciones de este órgano contralor la R-DCP-SICOP-00402-2026 del 06 de marzo de 2026, donde se indica que: *“Al respecto, esta Contraloría General de la República, mediante la resolución No. R-DCP-SICOP-00895-2025, ha señalado: “[...] los actos de la Administración, entre ellos la emisión del pliego de condiciones, goza de una presunción de validez, y para poder desvirtuar esta presunción, quien objeta debe presentar pruebas sólidas técnicamente respaldadas que sustenten sus afirmaciones. Simples consideraciones de forma o fondo sin el respaldo técnico adecuado no son admitidas dentro del marco del régimen recursivo [...]”.* De manera más específica, esta presunción de validez que protege el pliego de condiciones se basa en la premisa de que la Administración es quien mejor conoce la forma de satisfacer la necesidad que pretende solventar con el procedimiento de contratación, por lo cual hace uso de sus facultades discrecionales para confeccionar el reglamento de la contratación; (...) se debe recordar que la Administración se encuentra facultada para establecer discrecionalmente en el pliego las especificaciones que estime pertinentes a fin de garantizar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios objeto de licitación; de forma tal que los oferentes se deben adherir a estos requerimientos, en el tanto sean acordes al ordenamiento, no siendo posible ajustar requerimientos al oferente descuidando la atención del fin público”.

III.- CONSIDERACIONES DE OFICIO. 3.1.- 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).

3.2.- 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.

3.3.- Razonabilidad del precio bajo la nueva LGCP. La verificación de la razonabilidad del precio prevista como un deber de la Administración en el artículo 41 LGCP tiene sustento en el principio de eficiencia mismo y en la gestión de los riesgos de que los precios cotizados en el procedimiento de concurso no distorsionen la ejecución contractual al punto de llevar la contratación a incumplimiento. El precio como elemento sustantivo desde la apertura de ofertas, no sólo tiene implicaciones en la sana economía de los fondos públicos y la mejor inversión de ellos en la selección de ofertas más idóneas, sino que necesariamente garantiza el principio de igualdad desde su comparación partiendo del respeto de los elementos del objeto contractual precisados en el pliego y del dimensionamiento de las obligaciones que impone el ordenamiento jurídico, por lo que la verificación de su razonabilidad es vital para el sistema de contratación pública.

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

a)- Normativa aplicable. Tanto el legislador en los artículos 17, 34 y 41 de la Ley General de Contratación Pública, como el desarrollo reglamentario de esa norma en los artículos 44, 85, 100 y 106 RLGCP, refiere una serie de supuestos y herramientas para que la Administración determine precisamente la razonabilidad de las ofertas, entre las que se encuentran el uso del catálogo y banco de precios, comparación de precios históricos, consulta previa a los proveedores, estudio de mercado, entre otros. Este análisis -que no es el cumplimiento de un requisito formal- busca evaluar precios, disponibilidad, calidad y otros aspectos relevantes de los bienes o servicios en cuestión, con el propósito de respaldar la toma de decisiones informadas por parte de la Administración y asegurar la transparencia, competencia y eficiencia en los procesos de contratación (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024).

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

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

Así entonces, también el establecimiento de rangos de tolerancia o bandas se define desde una etapa temprana previa a la recepción de ofertas según el artículo 34 LGCP y por ende no resulta posible considerar las ofertas recibidas en el concurso para efectos de razonabilidad (R-DCA-SICOP-01408-2023 de 15 de noviembre de 2023). Así entonces, entre otros casos, mediante la resolución R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024, se indicó sobre el tema: "Al respecto, estima este órgano contralor que de la lectura del artículo 34 de la LGCP que indica que los precios de referencia para determinar los precios excesivos o ruinosos deben establecerse de previo a la estimación de la contratación y el artículo 44 del RLGC 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 RLGC, 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	YENSY JOSETTE HERRERA PARRA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	18/05/2026 11:18	Vigencia certificado	10/07/2025 09:12 - 09/07/2029 09:12
DN Certificado	CN=YENSY JOSETTE HERRERA PARRA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=YENSY JOSETTE, SURNAME=HERRERA PARRA, SERIALNUMBER=CPF-01-1645-0428		
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)	18/05/2026 11:44	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	21/05/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00807-2026	Fecha notificación	18/05/2026 14:03