



Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	ANDREA SERRANO RODRIGUEZ		
Fecha/hora gestión	18/05/2026 13:26	Fecha/hora resolución	18/05/2026 13:30
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	807202600000850
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000002-0009400001	Nombre Institución	SERVICIO NACIONAL DE SALUD ANIMAL (SENASA)
Descripción del procedimiento	Compra de producto desinfectante (biocida) para aplicación en los Puntos de Inspección Fronteriza		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
800202600000871	23/04/2026 10:22	SERGIO DAVID ACOSTA SANDOVAL	REPRESENTACIONES AGROPECUARIAS TECNICAS DE CENTROAMERICA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

Emitir el por tanto de la resolución

3. *Resultando

I.- 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 800202600000871 - REPRESENTACIONES AGROPECUARIAS TECNICAS DE CENTROAMERICA SOCIEDAD ANONIMA

I.- Consideraciones de oficio. Este órgano contralor estima oportuno orientar la gestión de los procedimientos de contratación pública por medio de las siguientes consideraciones.

A.- Aspectos previos al procedimiento:

i.- 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).

ii.- 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.

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

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

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

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

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

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

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

d)- Posibilidad de subsanar el estudio de mercado. El estudio de mercado como el análisis de razonabilidad están estrechamente relacionados, siendo el primero la base del segundo. Ahora bien, tomando como referencia las disposiciones del artículo 44 del 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.

II.- Sobre el recurso de objeción presentado por la empresa Representaciones Agropecuarias Técnicas de Centroamérica S.A. (RATECSA).

Señala la objetante que la modificación al pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. 2026LY-000002-0009400001, que exige de manera concomitante que el producto desinfectante (biocida) cuente con:

Registro ante el Departamento de Medicamentos Veterinarios del SENASA.
Registro Sanitario ante el Ministerio de Salud (Punto 3 de las Condiciones de Admisibilidad).

Señala que la concurrencia de ambos registros genera incertidumbre sobre el régimen tributario aplicable al producto, pues puede interpretarse con una carga tributaria reducida del 1% (si se encuadra como insumo agropecuario) o una carga total cercana al 19,78% (si se ubica en el régimen ordinario de productos sanitarios).

Considera que esta indefinición afecta directamente tres principios de la contratación pública:

Precio Cierto y Definitivo: El precio cotizado deja de ser una base jurídica uniforme, pues se elabora a partir de la interpretación fiscal que cada oferente asuma, comprometiendo la certeza del monto.

Igualdad y Libre Concurrencia: Impide que las ofertas sean comparadas en condiciones de igualdad material, ya que concursan propuestas estructuradas bajo cargas tributarias sustancialmente distintas (1% vs. 19,78%).

Valor por el Dinero: Dado que el precio representa el 95% de la evaluación, el sistema corre el riesgo de privilegiar la oferta con la base fiscal menos onerosa en lugar de la oferta económicamente más ventajosa.

Solicita eliminar el punto 3 de la cláusula objetada, el cual exige que el producto ofertado cuente adicionalmente con Registro Sanitario ante el Ministerio de Salud.

Sobre el punto en específico, se tiene que el pliego de condiciones establece en el apartado de Condiciones de admisibilidad lo siguiente: "(...) 2.El producto desinfectante ofertado debe estar registrado ante el Departamento de Medicamentos Veterinarios del SENASA, el registro debe estar vigente y sin impedimentos de comercialización. La revisión del registro del producto la realizará el Administrador del Contrato con la dependencia del SENASA encargada de estos productos. 3. El producto ofertado debe contar con el Registro Sanitario ante el Ministerio de Salud, por lo que el oferente deberá aportar en su oferta, el certificado de registro emitido por dicho Ministerio, o en su defecto el número de registro sanitario del producto, lo anterior, con la finalidad de que el Administrador del Contrato pueda verificar el cumplimiento, en la consulta pública del Ministerio de Salud.(...)"

Por su parte la Administración señala que el producto que pretende comprar, desinfectante biocida, se clasifica como un "producto afín" según el Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 65.05.51:18, y no cuenta con la exoneración de IVA del 12%, siendo que no se encuentran en la lista de productos registrados en SENASA sujetos a la exoneración del 12% del IVA (Anexo 1 del Reglamento de insumos agropecuarios y veterinarios).

Afirma que la tarifa reducida del 1% solo aplica bajo condiciones específicas, como ser adquirido por contribuyentes inscritos como productores agropecuarios y distribuidores de canasta básica tributaria, y si el servicio está directamente relacionado con un bien o insumo de la canasta básica.

En primer lugar, esta Contraloría General de la República que la recurrente no explica cómo la exigencia del registro sanitario ante el Ministerio de Salud, resulta una limitación injustificada a la participación, o que el requisito resulte desproporcionado y/o irracional, siendo que se limita a señalar que el requisito genera incertidumbre sobre el régimen tributario aplicable al producto, pues puede interpretarse con una carga tributaria aplicable si se trata de un insumo agropecuario o de un producto sanitario, dejando de lado su obligación de conocer el producto que oferta y todas aquellas cargas tributarias que le afectan.

En esta misma línea es lo cierto también que la recurrente no aporta prueba de si el producto que pretende ofertar se encuentra en una clasificación que le permita ostentar una diferencia en la carga tributaria o la categoría a la que pertenece y así encontrarse en un régimen de exoneración del tributo, lo que impone una falta de fundamentación de parte de la recurrente.

No obstante, y como segundo lugar, resulta necesario señalar, que debe la Administración incluir de forma detallada y precisa en el pliego de condiciones, no solo la base impositiva aplicable, sino también las justificaciones técnicas, económicas y legales que la sustentan. Esto para mayor claridad del pliego de condiciones.

La justificación indicada se requiere con el fin de garantizar la transparencia y la equidad en el proceso de contratación, al proveer a los oferentes de información completa, clara y precisa sobre la estructura de costos y la carga tributaria considerada, permitiendo así la comparación objetiva de las ofertas presentadas.

Por lo expuesto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso interpuesto, en el sentido de que aún y cuando no se han aportado elementos de prueba ni argumentos para suprimir la cláusula, sí resulta necesario que la Administración realice las modificaciones antes indicadas al pliego.

5. Aprobaciones

Encargado	ANDREA SERRANO RODRIGUEZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	18/05/2026 13:28	Vigencia certificado	12/12/2022 11:13 - 11/12/2026 11:13
DN Certificado	CN=ANDREA SERRANO RODRIGUEZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ANDREA, SURNAME=SERRANO RODRIGUEZ, SERIALNUMBER=CPF-01-0891-0478		
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	MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	18/05/2026 13:30	Vigencia certificado	16/02/2026 13:52 - 15/02/2030 13:52
DN Certificado	CN=MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=MARCO ANTONIO, SURNAME=LOAICIGA VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-03-0425-0430		
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-00808-2026	Fecha notificación	18/05/2026 13:30