Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	DAVID VENEGAS ROJAS		
Fecha/hora gestión	27/08/2026 11:37	**Fecha/hora resolución**	27/08/2026 12:49
* **Procesos asociados**	Recursos	**Número documento**	8072026000001577
* **Tipo de resolución**	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000001-0001800001	**Nombre Institución**	JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA (JAPDEVA)
Descripción del procedimiento	SERVICIO DE ESTIBA Y DESESTIBA EN TERMINALES PORTUARIAS		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000001724	05/08/2026 15:15	JOHNNY JOSE FUNG ACON	CARGA Y DESCARGA DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica
8002026000001710	04/08/2026 16:24	OSCAR ENRIQUE RODRIGUEZ MADRIGAL	ESTIBADORA LIMONENSE SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica
8002026000001707	04/08/2026 11:12	JOSE MAURICIO BRUCE JIMENEZ	SERVINAVE SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

Emitir el por tanto de la resolución	☐

3. *Resultando

I.- Que el cuatro y cinco de agosto de dos mil veintiséis, las empresas SERVINAVE SOCIEDAD ANONIMA (8002026000001707), ESTIBADORA LIMONENSE SOCIEDAD ANONIMA (8002026000001710) y CARGA Y DESCARGA DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA (8002026000001724) presentaron en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) y ante la Contraloría General de la República, recursos de objeción en contra del pliego de condiciones de la Licitación Mayor 2026LY-000001-0001800001, promovida por la JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA (JAPDEVA) para el servicio de estiba y desestiba en terminales portuarias.

II.- Que mediante auto número 8052026000001140 de las quince horas treinta minutos del seis de agosto de dos mil veintiséis, este órgano contralor confirió audiencia especial a la Administración, misma que fue atendida conforme consta en el expediente.

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 8002026000001724 - CARGA Y DESCARGA DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA

I.- 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.

II.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECIÓN DE LA EMPRESA CARGA Y DESCARGA DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA (8002026000001724).

A. Uso del formulario para la interposición de recursos en el sistema digital unificado. El artículo 243 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP, Decreto Ejecutivo N.o 43808-H) dispone en cuanto la presentación de los recursos en materia de contratación pública que: **"(...) Todo recurso se deberá interponer utilizando para ello los formularios electrónicos designados en el sistema digital unificado y los documentos adjuntos corresponderán a la prueba que apoye las argumentaciones de las partes (...)" (resaltado es propio)**.

Dejando en claro que el desarrollo de los argumentos que conforman cualquier acción recursiva se deben incorporar en el formulario electrónico designado para esos efectos en el sistema digital unificado, es importante señalar que la posibilidad de presentar documentos adjuntos lo es únicamente para la incorporación de elementos probatorios en relación con los argumentos señalados en el formulario respectivo. De ahí que, para aquellos casos en los que no se utilice el formulario para la interposición del recurso respectivo, el artículo 244 del mismo reglamento establece que: ***"(...) El recurso será rechazado de plano, por inadmisible, en los siguientes supuestos: (...) c) Por inobservancia de requisitos formales, cuando no se cumplan los aspectos esenciales para la tramitación del recurso a través de los medios establecidos al efecto, tales, como la no interposición en el sistema digital unificado o no se utilice el formulario electrónico dispuesto en el sistema digital unificado para la interposición y firma del recurso*** *(...)"* (resaltado es propio).

En razón de lo anterior, y tomando en consideración el contexto que se ha venido reseñando, debe tenerse claro que en general el uso del sistema y en este caso particular la utilización de los formularios electrónicos, más allá de representar un requisito de carácter eminentemente formal, supone la creación de una base de datos de información sustantiva para la toma de decisiones en temas relevantes asociados a la materia de contratación pública. Adicionalmente, conviene indicar que los principios y garantías que debe otorgar el sistema a la luz del artículo 19 de la LGCP no se agotan con el simple hecho de poner a disposición la información, puesto que se debe garantizar además de la disponibilidad de la información de la contratación pública, la posibilidad de utilizar esa información, la cual debe encontrarse indexada y bajo formatos abiertos que incluso permitan el uso de interfaces de programación de aplicaciones.

Lo anterior es congruente además con el artículo 16 LGCP que complementariamente señala que el sistema debe poner a disposición a través de los medios tecnológicos idóneos el acceso a su uso y a la información, para todo tipo de usuarios de forma fácil, intuitiva y no discriminatoria, siempre bajo formatos de datos abiertos. Lo anterior, considerando que tal y como lo dispone el propio artículo 16 de referencia, el sistema digital unificado deberá almacenar y poner a disposición, bajo las mejores prácticas y estándares de seguridad, la información de compras públicas que permita, tanto a la Administración como a las partes intervinientes, la sociedad civil u otro organismo interesado, la consulta de información general, de reportes o indicadores de los procedimientos y los datos que en estos consten.

Como resultado de lo que viene expuesto, se puede afirmar con claridad que el uso del sistema digital unificado y de los formularios electrónicos que se dispongan al efecto en la plataforma (artículo 25 y 243 del RLGCP), adquieren una relevancia de carácter trascendental dentro del nuevo modelo de gestión de la contratación pública que plantea la LGCP. Lo anterior, partiendo que la utilización del SICOP y propiamente de los formularios en formato XML dispuesto para ello en el sistema, posibilitan el cumplimiento de los principios que debe garantizar el sistema digital unificado a partir de los dispuesto en la LGCP y su reglamento.

Siendo que no se trata únicamente de disponer la información en plataformas electrónicas de acceso público sino que se hace necesario que se garantice la posibilidad real de consultar dicha información y utilizarla como parte de la rendición de cuentas y generación de estadísticas. Es por ello que la norma establece la obligación de contemplar interfaces de consulta para la sociedad civil que permitan conocer aspectos esenciales de los procedimientos, en los que la disponibilidad de la información se consigne en forma indexada y bajo formatos abiertos que permitan la interoperabilidad para su acceso y procesamiento, de forma que al menos se almacene en formatos digitales abiertos y aptos para que cualquier interesado pueda descargarlos, copiarlos y utilizarlos mediante interfaces de programación de aplicaciones. Todo ello coadyuva dentro del objetivo ulterior perseguido por el modelo en cuanto a la disponibilidad de elementos a partir de los cuales se puedan tomar decisiones estratégicas con base en información, como podría ser el desarrollo e implementación de políticas públicas, el control y la participación ciudadana, la rendición de cuentas, procurando maximizar el impacto positivo de las compras públicas. En razón de lo expuesto, considerando que el RLGCP dispone con claridad que procede el rechazo por inadmisible, se debe proceder de esa forma cuando no se utilice el formulario electrónico (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 243 del RLGCP) dispuesto en el sistema digital unificado para la interposición y firma del recurso.

A partir de lo anterior, indicar simplemente en el formulario "ver adjunto" o hacer una mera remisión a un anexo del formulario en el que se encuentre el desarrollo de la acción recursiva en un formato de documento portátil (pdf), implicaría no utilizar el formulario dispuesto por el sistema.

En el caso concreto de la recurrente Carga y Descarga de Costa Rica S.A se observa la particularidad que el uso del formulario de la plataforma SICOP se hizo de forma parcial, es decir que la objetante en algunos de los temas hizo un resumen de sus alegatos pero el desarrollo completo lo realizó en el anexo.

En razón de lo anterior se procederá a resolver la acción recursiva únicamente con base en los argumentos expuestos en el formulario dispuesto para el desarrollo de la acción recursiva, no siendo admisibles los expuestos en el anexo mismos que conforme al artículo 244 del RLGP deben ser **rechazados de plano** al no encontrarse establecidos en el respectivo formulario.

B. Sobre el fondo del recurso. Se procede a resolver entonces los argumentos expuestos en el formulario de SICOP:

i. Sobre los rendimientos mínimos: Criterio de la División:

Señala la objetante que la cláusula XII.9 del pliego fija rendimientos (hierro 180 TM/h; granel 110; grúa puente 23 mov/h; Ro-Ro 22) incompatibles con los del "Anteproyecto de Explotación" anexo al mismo pliego (hierro 252; granel 144; grúa puente 41; Ro-Ro 50), sin estudio técnico en el expediente. Infringe arts. 8.e) y 40 LGCP; 84, 85, 88 y 96 RLGCP.

La Administración argumenta que los rendimientos mínimos sí cuentan con un respaldo técnico e histórico sólido, detallado en el apartado correspondiente del Anteproyecto de Explotación y fundamentado en los datos de carga movilizada del período 2020-2025. Reconoce que existen diferencias numéricas entre el pliego y el anteproyecto, pero aclara que estas obedecen a un simple error material de transcripción al trasladar los datos al documento cartelario y no a una decisión técnica deliberada o arbitraria. Solicita que el recurso sea declarado sin lugar, pero propone realizar una corrección material de oficio para armonizar las tablas de rendimientos del pliego y asegurar que coincidan exactamente con la referencia técnica original del anteproyecto.

De la revisión de los argumentos de las partes se observa que si bien la recurrente no logra demostrar la ausencia de estudios técnicos que respalden los rendimientos, ambas partes coinciden en el que pliego refleja inconsistencias respecto al los rendimientos definidos en el Anteproyecto de Explotación, mismos que deben ser corregidos por aspectos de claridad, trascendencia y seguridad jurídica de las partes.

Debe hacerse notar que del formulario respectivo no se fundamenta por parte del recurrente, la razón por lo cual los rendimientos requeridos no pueden ser técnicamente sostenibles, de ahí que sobre este punto existe una ausencia de fundamentación del recurrente, debió eso sí, hacerse el ajuste al pliego en cuanto a lo reconocido por la Administración.

En ese sentido se declara **parcialmente con lugar** este aspecto del recurso para que la Administración modifique el pliego para que el mismo se ajuste a los datos del anteproyecto.

ii. Sobre la calificación a Cooperativas. Criterio de la División:

La recurrente afirma que la calificación brindada a las cooperativas duplica el tope máximo del diez por ciento (10%) fijado imperativamente por el art. 23 LGCP, reformado por Ley 10659/2025 y que infringe además el artículo 96 del RLGCP.

Al respecto la Administración argumenta que el otorgamiento de 20 puntos por la acreditación de cooperativas de Limón se enmarca de forma legítima dentro de la contratación pública estratégica y la promoción del desarrollo socioeconómico regional. La Administración sostiene que no se infringe el límite legal debido a que, al consolidarse con el criterio de personal mayor de 50 años (5 puntos), la ponderación total para fines estratégicos alcanza exactamente el 25% máximo permitido por el RLGCP. Explica que esta medida cuenta con asidero específico en el artículo 6, inciso g) de la Ley de Asociaciones Cooperativas N.° 4179 y aclara que, al operar estrictamente como un factor de ponderación y no de admisibilidad, no restringe la libre concurrencia ni constituye una barrera de entrada para las empresas mercantiles tradicionales.

Para resolver lo planteado es importante destacar que el artículo 23 de la LGCP regula estrategias y políticas para fomentar la participación de las pymes, las cooperativas, así como organizaciones socioproductivas de la economía social solidaria y para tal fin dispone que *"Con la finalidad de procurar el desarrollo regional, en el sistema de calificación de ofertas, la Administración deberá otorgar* ***un puntaje hasta de un diez por ciento (10%)*** *a aquellas pymes, las cooperativas, así como otras micro, pequeñas y medianas organizaciones socioproductivas de la economía social solidaria de la región que se pretende desarrollar y que empleen mayoritariamente a personas de esa región, conforme se defina en el reglamento de esta ley."* (resaltado es propio)

De la citada norma de rango legal, se desprende con toda claridad que el legislador estableció un puntaje máximo de hasta 10%, que la Administración deberá establecer en el sistema de evaluación del pliego a favor de las pymes, las cooperativas, así como otras micro, pequeñas y medianas organizaciones socioproductivas de la economía social solidaria de la región que se pretende desarrollar y que empleen mayoritariamente a personas de esa región.

En ese sentido, estima este órgano contralor que lleva razón la recurrente cuando expone que asignar un puntaje superior resulta contrario a la disposición legal citada, puesto que la LGCP estableció un tope de calificación específico para procurar el desarrollo regional a través de estas organizaciones.

Ahora bien, en cuanto al argumento de la Administración, efectivamente el RLGCP permite hasta un 25% de calificación para distribuir el puntaje en criterio de compra pública estratégica (artículo 55 LGCP), distribución que puede ser definida discrecionalmente por la Administración considerando criterios sociales, económicos, ambientales y de innovación conforme al artículo 21 de la LGCP.

Así las cosas, de la vinculación de la normativa citada, sea los artículos 21 y 23 de la LGCP y 55 del RLGCP, efectivamente la Administración tiene la discrecionalidad de definir los criterios de calificación de compra pública estratégica como por ejemplo sociales, económicos, ambientales y de innovación, hasta un 25%, siempre que se acredite la pertinencia en relación con el objeto y el mercado de los mismos, tal como lo ha dicho esta División en resoluciones R-DCA-SICOP-00529-2023 del 08 de mayo de 2023, R-DCA-SICOP-01421-2023 del 17 de noviembre de 2023 y R-DCP-SICOP-00127-2024 del 26 de enero de 2024. Pero además, con la reforma del artículo 23 de la LGCP también se estableció un tope de puntaje para las pymes, las cooperativas, así como otras micro, pequeñas y medianas organizaciones socioproductivas.

Se puede concluir entonces que si bien la Administración tiene la discrecionalidad de distribuir el puntaje máximo de 25% para criterios de compra pública estratégica, dentro de ese 25% encuentra un límite, ya que si uno de esos rubros es dirigido a fomentar la participación de cooperativas de la región que se pretende desarrollar y que empleen mayoritariamente a personas de esa región, como ocurre en este caso, el legislador definió un puntaje máximo que se les puede asignar por ese motivo, que es de un 10%. Por lo que en el supuesto que la Administración decida aplicar el puntaje máximo del 10%, podrá distribuir el restante 15% en otros tipos de criterios de contratación pública estratégica o bien si reduce el porcentaje de calificación a las organizaciones mencionadas, igual aumenta la posibilidad de mayor puntaje para otros criterios de compra pública estratégica, siempre y cuando no se supere ese 25% total

Finalmente, es importante mencionar que el artículo 23 de la LGCP dispone que *"En caso de que la Administración se separe de ello, deberá exponer las razones por acto motivado y suscrito por funcionario responsable",* ante lo cual, es criterio de este órgano contralor que dicha norma se refiere al supuesto en el que la Administración no otorgue ningún tipo de puntaje a las pymes, las cooperativas, así como otras micro, pequeñas y medianas organizaciones socioproductivas de la economía social solidaria de la región que se pretende desarrollar y que empleen mayoritariamente a personas de esa región, como lo dispone el mismo artículo, habiéndose determinado su existencia, es decir que en caso de que la Administración decida no otorgar el puntaje, desaplicando la órden del legislador deberá justificarlo en el expediente, sin embargo, no se trata de una habilitación para superar el porcentaje máximo dispuesto en el artículo.

Lo anterior encuentra sentido, en que la intención del legislador con estas reformas es promover el desarrollo de este tipo de organizaciones aprovechando las gestiones de compras públicas, sin embargo, no se puede perder de vista que estos esfuerzos, así como las compras públicas estratégicas están dirigidas a la consecución de fines y objetivos complementarios dentro de la contratación pública cuya finalidad principal es cumplimiento de las necesidades, fines, metas y objetivos institucionales y a la correlativa satisfacción del interés público, por lo que no corresponde distorsionar estos factores para promover organizaciones específicas o compras públicas estratégicas con el fin de convertirlos en finalidades primarias. Debiendo considerarse además que el sistema de evaluación debe poseer un equilibrio natural, en el sentido que se ponderen diferentes factores que agreguen valor para la selección del oferente idóneo, de manera que no sería proporcionado que un alto o mayoritario porcentaje del sistema, quede reservado exclusivamente a la compra pública estratégica, desatendiendo otro tipo de factores que puedan tener una influencia directa en esas condiciones primarias que la Administración debe ponderar de cada oferente.

En razón de lo anterior, se **declara con lugar** este aspecto del recurso por lo que deberá la Administración ajustar el sistema de evaluación para que se cumpla de manera complementaria con los artículos 21 y 23 de la LGCP y 55 del RLGCP, determinando el porcentaje que asignará en el sistema de evaluación a las cooperativas regionales, el cual como se indicó no podrá superar el 10% por dicho concepto Para lo cual deberá efectuar la respectiva modificación al pliego y brindarle la debida publicidad.

iii. Sobre la capacidad financiera. Criterio de la División:

Alega la recurrente que el pliego suprimió la capacidad financiera como condición de admisibilidad sin motivación, contra el art. 96 RLGCP que ordena regularla en principio como admisibilidad, en una concesión de servicio público de cinco años.

La Administración manifiesta que la frase "en principio" contemplada en el artículo 96 del Reglamento a la LGCP otorga flexibilidad de diseño según la naturaleza del objeto contractual y afirma que en lugar de exigir un indicador financiero específico de admisibilidad, el pliego resguarda la idoneidad y continuidad de la operación mediante otros controles financieros y operativos robustos, tales como la garantía de cumplimiento, la póliza de responsabilidad civil, las obligaciones patronales directas y un riguroso régimen sancionatorio y por ello estima que la ausencia análisis de capacidad financiera no invalida el pliego y que el oferente no puede imponer un indicador específico como única alternativa válida.

Para resolver lo planteado por las recurrente, es necesario destacar que el artículo 88 de la LGCP, establece que los recursos deben presentarse debidamente fundamentados y con la prueba idónea, indicando la infracción sustancial del ordenamiento jurídico y con los estudios técnicos que desvirtúen los criterios en que se sustente el acto impugnado, lo cual encuentra consonancia en el artículo 246 del RLGCP.

En primer término se debe partir del hecho que la recurrente no ha demostrado que se le esté limitando injustificadamente la participación al concurso, por el contrario, está solicitando que se incluya un nuevo requisito de admisibilidad sobre capacidad financiera.

En ese sentido se le debe recordar a la objetante que el pliego de condiciones goza de una presunción de validez por lo que correspondía a la apelante demostrar la limitación injustificada a la participación. En ese sentido debió demostrar que analizar la capacidad financiera resultaba técnicamente indispensable para garantizar la idoneidad de los oferentes así como la ejecución contractual, aportando por ejemplo el criterio técnico de un especialista.

En cuanto a la norma citada por la recurrente, sea el 96 de la LGCP, es evidente que se trata de una norma creada por el reglamentista para regular aspectos relacionados con el sistema de evaluación y precisamente lo que hace el reglamento es advertir que si la Administración decide regular la capacidad financiera, debe en principio, establecerla como requisito de admisibilidad y no de evaluación, caso contrario deberá justificarlo, sin embargo en dicha norma no obliga a la Administración a requerir la capacidad financiera como una regla, como al parecer estima la objetante.

Como complemento a lo anterior, también el artículo 91 del RLCP se refiere a las cláusulas de admisibilidad o invariables, indicando que la mismas se deben identificar con claridad en el pliego de condiciones cuando corresponda, y menciona que se se podrán establecer aspectos tales como, capacidad financiera, especificaciones técnicas y experiencia que deba reunir el personal técnico en la fase de ejecución., sin embargo se trata de aspectos meramente referenciales, es decir, no está obligada la Administración a incluir esos aspectos como requisitos de admisibilidad, sino que dependerá de cada caso concreto según lo determine y justifique la Administración.

Ante la falta de fundamentación de la acción recursiva, se **rechaza de plano** este aspecto del recurso.

iv. Sobre la experiencia mínima. Criterio de la División:

Afirma la objetante que el pliego omite regular la experiencia mínima como requisito de admisibilidad. Refiere a las resoluciones R-DCA-487-2011 y R-DCA-031-2012 y afirma que la fórmula PAEPe/PAPO es además matemáticamente indeterminada ante oferente único.

La Administración afirma que la experiencia del personal que ejecuta y supervisa directamente las maniobras en los muelles es un criterio técnico sumamente relevante para garantizar la calidad, eficiencia y seguridad de un servicio público tan especializado y afirma que la fórmula está diseñada para realizar una ponderación comparativa legítima de la experiencia adicional acreditada.

a) Sobre la experiencia mínima.

Para resolver lo planteado por la recurrente, es necesario destacar que el artículo 88 de la LGCP, establece que los recursos deben presentarse debidamente fundamentados y con la prueba idónea, indicando la infracción sustancial del ordenamiento jurídico y con los estudios técnicos que desvirtúen los criterios en que se sustente el acto impugnado, lo cual encuentra consonancia en el artículo 246 del RLGCP.

En primer término, se debe partir del hecho que la recurrente no ha demostrado que se le esté limitando injustificadamente la participación al concurso, por el contrario, está solicitando que se incluya un nuevo requisito de admisibilidad sobre experiencia mínima.

En ese sentido se le debe recordar a la objetante que el pliego de condiciones goza de una presunción de validez por lo que correspondía a la apelante demostrar la limitación injustificada a la participación. En ese sentido debió demostrar que la experiencia mínima resultaba técnicamente indispensable para garantizar la ejecución contractual, aportando por ejemplo el criterio técnico de un especialista.

También el artículo 91 del RLCP se refiere a las cláusulas de admisibilidad o invariables, indicando que las mismas se deben identificar con claridad en el pliego de condiciones cuando corresponda, y menciona que se se podrán establecer aspectos tales como, capacidad financiera, especificaciones técnicas y experiencia que deba reunir el personal técnico en la fase de ejecución., sin embargo se trata de aspectos meramente referenciales, es decir, no está obligada la Administración a incluir esos aspectos como requisitos de admisibilidad, sino que dependerá de cada caso concreto según lo determine y justifique la Administración, de acuerdo con su discrecionalidad y características del objeto

Lo anterior se confirma con lo dispuesto en en el artículo 94 del mismo RLGCP que regula específicamente la experiencia y que indica *“Cuando la Administración solicite acreditar la experiencia, se aceptará en el tanto haya sido positiva”,* de lo cual se destaca que no es una imposición normativa requerir experiencia en el pliego de condiciones como requisito de admisibilidad o de evaluación, sino que es la Administración la que valora, decide y justifica su requerimiento para cada concurso.

Tampoco pierde de vista esta División que la experiencia está regulada como un elemento de evaluación, por lo que si bien no se estableció como requisito de admisibilidad, sí existen elementos de experiencia que la Administración está ponderando como ventajas comparativas en el pliego de condiciones.

Ante la falta de fundamentación de la acción recursiva, se **rechaza de plano** este aspecto de la misma.

b) Sobre la fórmula matemática.

La cláusula objetada indica lo siguiente: *“El porcentaje será determinado, de acuerdo con el promedio general obtenido de la experiencia individual comprobada a partir de un mínimo de 12 meses, por la siguiente fórmula: Puntos = PAEPe x 20 / PAPO. Dónde: PAEPe = Promedio de años de experiencia del personal a evaluar. PAPO = Promedio de años de experiencia de los supervisores de los otros oferentes Al aplicar la fórmula de evaluación, si el resultado es superior a 20 pts, se le asignará como máximo 20 pts.”* (Ver 2. Información de Pliego de condiciones, secuencia 01, Ingreso del pliego de condiciones, F. Documento del Pliego de condiciones, archivo No. 3, Pliego de Condiciones CONCESION DE LA GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICO 24 julio2026)

Al respecto la objetante manifiesta que la fórmula matemática es indeterminada ante oferente único, lo que cuestiona la aplicabilidad de la cláusula siendo este uno de los aspectos que este órgano contralor ha considerado que pueden ser motivo de objeción contra el sistema de evaluación.

La Administración se limita a indicar que la finalidad de la fórmula es permitir una valoración comparativa de la experiencia adicional acreditada, sin embargo no se refirió al argumento puntual de que la fórmula pueda resultar inaplicable ante oferente único.

Al respecto estima esta División que al ser la fórmula una división cuyo divisor es el promedio de años de experiencia de otros oferentes, existe el riesgo de que ante el supuesto de que participe una única oferta o bien que las competidoras no logren demostrar experiencia, ese divisor podría ser eventualmente un “0”, afectando el resultado o generando una distorsión en el sistema de evaluación.

Por lo anterior y ante la ausencia de explicación concreta por parte de la Administración se **declara parcialmente con lugar** este aspecto del recurso para que la Administración revise y modifique el mismo para que ante una sola oferta o oferentes sin experiencia no se distorsione el resultado del sistema de evaluación.

Consideración de oficio: Siendo que el pliego de condiciones admite declaraciones juradas como medio para demostrar la experiencia, se debe recordar a la Administración que el artículo 94 del RLGCP indica que la experiencia positiva deberá demostrarse mediante una “forma idónea”. Al respecto este órgano contralor ha indicado que el medio más idóneo para demostrar la experiencia positiva son las cartas de experiencia, debido a que éstas permiten que sean los propios clientes o destinatarios quienes se manifiesten sobre la satisfacción o no de los servicios prestados por la empresa oferente; aspecto que podría resultar comprometido si la demostración de la experiencia se concreta en una declaración jurada o documento similar, por cuanto es la propia oferente que declara sobre el resultado del servicio prestado. Al respecto se pueden ver las resoluciones No. R-DCP-SICOP-00395-2025, R-DCP-SICOP-01070-2025, No. R-DCP-SICOP-01353-2025, R-DCP-SICOP-

01000-2025, R-DCP-SICOP-01464-2025. En razón de lo anterior deberá la Administración efectuar el ajuste respectivo al pliego para que la declaración jurada no sea el medio de demostrar la experiencia, sino que corresponda con certificaciones o cartas de experiencia de los clientes

v. Sobre el personal. Criterio de la División:

Alega la recurrente que el pliego no regula la postulación de un mismo trabajador en las nóminas de varios oferentes, pese a que el 75% del puntaje descansa en la experiencia del personal; ello torna el sistema de evaluación distorsionado e inverificable e inejecutable.

La Administración aclara que el artículo 126 del Reglamento a la LGCP regula la concurrencia múltiple en calidades de oferente, subcontratista o consorciado, por lo que no es aplicable a la simple postulación del personal de la planilla operativa. Asimismo, JAPDEVA enfatiza que los trabajadores no participan en el concurso a nombre propio y que la disponibilidad real y efectiva del personal propuesto será un requisito exigible y fiscalizado estrictamente durante la etapa de ejecución del contrato para el concesionario seleccionado Concluye que no existe impedimento legal para que un mismo empleado sea propuesto por diferentes oferentes antes de la adjudicación.

En primer término debe indicarse que el recurso de objeción no explica los motivos por los cuales se debe establecer una limitación a que diversos oferentes coinciden en cuanto al personal propuesto, ya sea porque existe algún impedimento normativo o porque resulta técnicamente improcedente, lo que evidencia la falta de fundamentación del recurso.

Ante la ausencia de esa motivación, estima esta División que la imposición de prohibir a los oferentes el libre ofrecimiento del personal propuesto se interpreta como una barrera de entrada injustificada que violenta los principios constitucionales de libre concurrencia e igualdad de oportunidades.

En razón de lo anterior se **rechaza de plano** el recurso en este aspecto.

Consideración de oficio: No obstante el rechazo de plano dictado, en el supuesto de que los oferentes reporten al personal propuesto como subcontratistas, deberá la Administración aplicar lo dispuesto en el artículo 133 párrafo quinto del RLGCP que establece que *"En caso de que un subcontratista haya participado en varias ofertas y el pliego de condiciones no contemple expresamente esta posibilidad, la Administración requerirá a los oferentes que acrediten la existencia de un número limitado de subcontratistas en el mercado para el objeto de la contratación. Si luego del análisis de los estudios técnicos, la Administración determina que dicho argumento no es válido y que la participación del mismo subcontratista en varias ofertas resulta improcedente, podrá, en un escenario excepcional, urgente o de riesgo que comprometa la satisfacción del interés público, valorar la posibilidad de continuar el procedimiento con las ofertas recibidas; en cuyo caso prevalecerá entre las dos o más ofertas elegibles aquella que presente mejor calificación aplicando el sistema de evaluación. Esta decisión se adoptará bajo su responsabilidad, teniendo en cuenta la supremacía del interés general y la aplicación del principio de eficiencia. Lo anterior deberá constar en un acto motivado que formará parte del expediente electrónico respectivo."*

La anterior disposición normativa no puede ser obviada aún cuando el pliego de condiciones no lo establezca expresamente y será responsabilidad de la Administración velar por su correcta aplicación.

vi. Sobre la subcontratación. Criterio de la División:

La cláusula impugnada indica: *"Es absolutamente prohibida la subcontratación total o parcial, por parte del concesionario del servicio objeto de esta contratación, entendida como la delegación o reemplazo de obligaciones hacia terceros"* (Ver 2. Información de Pliego de condiciones, secuencia 01, Ingreso del pliego de condiciones, F. Documento del Pliego de condiciones, archivo No. 3, Pliego de Condiciones CONCESION DE LA GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICO 24 julio2026).

Afirma la apelante que el pliego contradice el art. 49 LGCP que la admite hasta el 50%, e incurre en contradicción interna al exigir simultáneamente la contratación de un surveyor.

La Administración expone que la empresa realiza una interpretación aislada e incorrecta del artículo 49 de la LGCP al asumir que existe un derecho irrestricto de subcontratar hasta el 50% del contrato. La Administración argumenta que, de conformidad con el artículo 133 del RLGCP y la naturaleza especializada de la concesión, el contratista tiene límites cualitativos infranqueables que le prohíben transferir o delegar el núcleo esencial de la prestación (estiba y manejo de carga) que justificó su selección. Finalmente, aclara que no se impone una prohibición absoluta a toda contratación con terceros, ya que el concesionario sigue plenamente facultado para adquirir suministros o contratar servicios de apoyo, mantenimiento y actividades auxiliares accesorias que no suplanten la responsabilidad principal del servicio público portuario.

El artículo 49 de la LGCP establece la posibilidad de los oferentes de subcontratar, sin que sea necesario que la Administración lo permita o no en el pliego de condiciones y las únicas limitaciones que se establecen son las reguladas en la normativa, como el porcentaje o ser subcontratista en diversas ofertas para el mismo concurso.

En cuanto al alegato de la Administración de que el contratista tiene límites cualitativos infranqueables que le prohíben transferir o delegar el núcleo esencial de la prestación (estiba y manejo de carga), se debe valorar frente al artículo 133 del RLGCP que establece que *"La subcontratación es el contrato por el que* ***el contratista encomienda a un tercero la realización de una parte esencial del objeto del contrato****, con organización de medios y riesgos a cargo del subcontratista. La subcontratación* ***no relevará al contratista de su responsabilidad integral por el objeto contratado****, debiendo éste también cumplir con todas las obligaciones contraídas con los subcontratistas."* (resaltado es propio)

Como puede verse, contrario a lo manifestado por la Administración, el reglamentista definió que el subcontrato versa sobre una parte esencial del objeto como en este caso podrían ser la estiba y manejo de carga, sin que ello exonere de responsabilidad al contratista.

Adicionalmente, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la LGCP el pliego de condiciones ostenta una jerarquía inferior a la LGCP y el RLCGP por lo que sus regulaciones no pueden ser contrarias a estas normas y deberá entonces la Administración ajustar la redacción del mismo a las disposiciones de la LGCP y su Reglamento sobre la subcontratación.

En razón de lo anterior se **declara con lugar** el recurso en este aspecto para que la Administración ajuste el pliego a la normativa. Siendo que la Administración en este caso tampoco ha fundamentado las razones por las cuales la subcontratación para este objeto, no podría resultar procedente.

vii. Sobre el surveyor. Criterio de la División:

Afirma la recurrente que la cláusula VI.8 no define entidades acreditadoras, norma técnica, alcance ni periodicidad.

La Administración afirma que la exigencia de la certificación de un "Surveyor" o inspector calificado no es una medida indeterminada ni arbitraria, sino que se encuentra directamente vinculada con la seguridad, fiscalización y control de los equipos de izaje y maniobra portuaria. Sostiene que la necesidad de contar con este mecanismo de inspección especializada está plenamente respaldada en las variables de seguridad del Anteproyecto de Explotación.

El artículo 93 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública establece que *"Las aclaraciones a solicitud de parte deberán ser presentadas ante la Administración, dentro del plazo de los ocho días hábiles siguientes a la publicación del pliego de condiciones en el caso de licitaciones mayores y serán resueltas dentro de los cinco días hábiles siguientes a su presentación"*.

La citada norma es clara en cuanto a que resulta posible que los potenciales oferentes soliciten aclaraciones referentes al pliego de condiciones que ha publicado la Administración, sin embargo, el reglamentista definió un trámite distinto al del recurso de objeción para éstas, pues las mismas deben ser presentadas ante la Administración.

Analizado lo anterior de frente al recurso de objeción interpuesto en este caso concreto, se tiene por acreditado que la pretención de la recurrente corresponde a una simple aclaración, de modo que esta División resulta incompetente para referirse.

En razón de lo expuesto procede su **rechazo de plano** por tratarse de una solicitud de aclaración, conforme lo dispuesto en el artículo 93 del RLGCP; ello en la medida que las aclaraciones deben ser planteadas ante la Administración.

viii. Sobre las personas mayores de 50 años. **Criterio de la División:**

Afirma la objetante que el rubro de calificar con personal mayor a los 50 años no tiene vinculación al objeto contractual ni documentación técnica de sustento.

La Administración solicita que este aspecto sea declarado parcialmente con lugar para complementar, precisar o justificar adecuadamente el factor.

De conformidad con 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 un determinado objetante.

Así las cosas, en los casos en los cuales la Administración se allane a los requerimientos de las empresas objetantes, entiende este órgano contralor que la Administración contratante ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y en consecuencia, corren bajo su responsabilidad las justificaciones técnicas del allanamiento.

En el caso concreto se observa que la Administración se allana parcialmente a la pretensión de la recurrente para complementar, precisar o justificar adecuadamente el factor, por lo que se **declara parcialmente con lugar** el recurso de objeción interpuesto en este aspecto. Se aclara que este órgano contralor declara parcialmente con lugar los puntos objetados, en los que la Administración acepta modificar el pliego pero éste no corresponde a la solicitud literal que fue propuesta por la recurrente.

ix. Sobre el desempate. Criterio de la División:

Alega la recurrente que la cláusula IX remite a *"capacidad financiera"* y *"experiencia de la empresa"*, factores que el propio pliego eliminó del sistema de evaluación.

La Administración solicita que este punto sea declarado parcialmente con lugar únicamente para precisar el mecanismo de desempate y armonizarlo con el sistema definitivo de evaluación.

De conformidad con 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 un determinado objetante.

Así las cosas, en los casos en los cuales la Administración se allane a los requerimientos de las empresas objetantes, entiende este órgano contralor que la Administración contratante ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y en consecuencia, corren bajo su responsabilidad las justificaciones técnicas del allanamiento.

En el caso concreto se observa que la Administración se allana parcialmente a la pretensión de la recurrente para complementar, precisar el desempate, por lo que se **declara parcialmente con lugar** el recurso de objeción interpuesto en este aspecto. Se aclara que este órgano contralor declara parcialmente con lugar los puntos objetados, en los que la Administración acepta modificar el pliego pero éste no corresponde a la solicitud literal que fue propuesta por la recurrente.

x. Sobre la ausencia de estudio de mercado. Criterio de la División:

Alega la apelante que el sistema de evaluación causa raíz (sic) de los vicios anteriores.

La Administración concluye que el expediente contiene datos técnicos, económicos y operativos suficientes para justificar la necesidad del servicio y el diseño del sistema de evaluación.

Dado que la cláusula impugnada pertenece al sistema de evaluación resulta necesario recordar que éste tiene como fin ponderar parámetros objetivos de calificación, cuyo interés consiste en seleccionar la oferta idónea para satisfacer el interés público y la necesidad perseguida por la Administración. De ahí que la trascendencia del sistema de evaluación radica fundamentalmente en dotar de seguridad jurídica y transparencia al proceso, permitiendo a los oferentes conocer de antemano los criterios bajo los cuales serán evaluadas sus ofertas.

Por lo anterior este órgano contralor ha señalado en reiteradas ocasiones, que las cláusulas de evaluación por sí mismas no limitan la participación de ningún oferente, en el sentido de que se tratan de ponderar ventajas comparativas cuyo objetivo consiste en seleccionar la oferta más conveniente para el interés público (al respecto se pueden ver, entre otras, las resoluciones R-DCA-00638-2020 del 16 de junio de 2020, R-DCA-SICOP-01460-2023 del 23 de noviembre de 2023 y R-DCP-SICOP-01571-2024 del 11 de octubre 2024).

Consecuentemente, se ha reconocido que una cláusula de evaluación solamente puede ser objetada en el tanto la misma resulte ser desproporcionada, inaplicable (ausencia de metodología de aplicación), no pertinente al objeto contractual o intrascendente, y en ese sentido la objetante cuenta con la obligación de fundamentar adecuadamente a efectos de acreditar alguna de las condiciones referidas.

Bajo esta línea, la objetante no viene a plantear que la cláusula objetada resulte ser desproporcionada, inaplicable (ausencia de metodología de aplicación) o intrascendente, ni aporta ninguna prueba que acredite tales condiciones.

Teniendo claro lo anterior, y aplicándolo al caso concreto, es evidente que además que la objetante no alega ni demuestra que la cláusula objetada resulte ser desproporcionada, inaplicable (ausencia de metodología de aplicación) o intrascendente, sino que únicamente se limitó a indicar que tiene vicios, sin embargo esa afirmación no está respaldada en ninguna prueba sino que es solamente el dicho de la recurrente.

Todo lo anterior evidencia la falta de fundamentación de la acción recursiva, en consecuencia y conforme al artículo 245 del mismo cuerpo reglamentario que establece que un recurso debe ser rechazado de plano cuando se presente sin la fundamentación exigida en el numeral 88 de la LGCP, por lo que se **rechaza de plano** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo por falta de fundamentación.

III.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECIÓN DE LA EMPRESA ESTIBADORA LIMONENSE S.A., (8002026000001710)

i) Sobre la posibilidad de trabajar para otras empresas estibadoras. Criterio de la División:

La cláusula impugnada indica lo siguiente: *"Tanto la adjudicataria como sus trabajadores solo podrán brindar sus servicios en las instalaciones portuarias de JAPDEVA o sea que LOS TRABAJADORES no podrán laborar para ninguna otra empresa estibadora Y LA EMPRESA SOLO PODRÁ BRINDAR EL SERVICIO EN LAS INSTALACIONES DE JAPDEVA. Lo anterior con el propósito de garantizar la disponibilidad permanente de la adjudicataria para atender las embarcaciones que arriben a las terminales portuarias Gaston Kogan Kogan y Hernan Garron Salazar"* (Ver 2. Información de Pliego de condiciones, secuencia 01, Ingreso del pliego de condiciones, F. Documento del Pliego de condiciones, archivo No. 3, Pliego de Condiciones CONCESION DE LA GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICO 24 julio2026)..

La recurrente alega que esta exigencia es arbitraria y violenta de forma directa el derecho fundamental al trabajo, la movilidad laboral, la autonomía empresarial y los principios de legalidad, seguridad jurídica y sostenibilidad social. Sostiene que la economía y la dinámica portuaria dependen históricamente del pago a destajo y de la rotación libre de trabajadores en cuadrillas según las necesidades de los buques que arriban. Concluye que limitar de esta forma al personal ahoga la economía local de los estibadores e impone un riesgo operacional desmedido e injustificado a los oferentes, por lo que solicita eliminar definitivamente esta limitación del cartel para permitir la libre contratación.

La Administración argumenta que la exclusividad exigida no constituye una prohibición laboral general o absoluta fuera del puerto, sino una condición operativa indispensable para garantizar la continuidad y disponibilidad de un servicio público especializado que debe brindarse de forma ininterrumpida las 24 horas del día, todos los días del año. Recalca que la naturaleza de la estiba demanda operaciones bajo ventanas de atraque muy estrictas que dependen de cuadrillas coordinadas, por lo que resulta legítimo impedir que el personal asignado a un concesionario esté simultáneamente comprometido con otra empresa competidora en las mismas terminales de JAPDEVA. Sostiene que la cláusula no pretende regular el mercado laboral general, sino asegurar la respuesta operacional directa del concesionario, mitigando cualquier conflicto de disponibilidad de mano de obra durante la ejecución del contrato.

Para resolver lo planteado por la recurrente, es necesario destacar que el artículo 88 de la LGCP, establece que los recursos deben presentarse debidamente fundamentados y con la prueba idónea, indicando la infracción sustancial del ordenamiento jurídico y con los estudios técnicos que desvirtúen los criterios en que se sustente el acto impugnado, lo cual encuentra consonancia en el artículo 246 del RLGCP.

Analizados los argumentos de las partes estima esta División que el recurso de objeción carece de la adecuada fundamentación, en primer término la recurrente alega que la disposición del pliego afecta el derecho fundamental al trabajo, la movilidad laboral, la autonomía empresarial y los principios de legalidad, seguridad jurídica y sostenibilidad de la economía portuaria., aspectos que ninguno de ellos está demostrado, pues por ejemplo debió aportar el criterio de algún experto que respalde la afectación a la sostenibilidad de la economía portuaria o a la autonomía empresarial, incluso ni siquiera explica los motivos por los cuales en el caso particular de la recurrente esta disposición le limita injustificadamente su participación.

Además sostiene que la economía y la dinámica portuaria real dependen históricamente del pago a destajo y de la rotación libre de trabajadores en cuadrillas según las necesidades de los buques que arriban y aporta un oficio del Ministerio de Trabajo que explica la funciones de la dinámica portuaria, no obstante lo anterior, aún y cuando históricamente el pago de los trabajadores haya sido a destajo (según afirma), ello no

impide en absoluto que existan otras modalidades de contratación del personal, siempre y cuando se respete la respectiva normativa laboral, por lo que no ha demostrado la recurrente que sea la modalidad de destajo la única aplicable para contratar estos servicios, pues incluso el mismo Ministerio de Trabajo lo reconoce en el criterio aportado como prueba, al indicar que a los trabajadores se les puede pagar por jornada de 8 horas.

En conclusión, la recurrente no ha demostrado que se le esté limitando injustificadamente la participación, tampoco ha demostrado las afectaciones que señala ni que el pago a destajo sea la única modalidad jurídicamente admisible para este contrato.

Todo lo anterior evidencia la falta de fundamentación de la acción recursiva, en consecuencia y conforme al artículo 245 del mismo cuerpo reglamentario que establece que un recurso debe ser rechazado de plano cuando se presente sin la fundamentación exigida en el numeral 88 de la LGCP, por lo que se **rechaza de plano** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo por falta de fundamentación.

ii) Sobre el plazo del contrato. Criterio de la División:

La cláusula impugnada indica lo siguiente: *"El plazo de la concesión será por cinco años después de girada la orden de inicio."* (Ver 2. Información de Pliego de condiciones, secuencia 01, Ingreso del pliego de condiciones, F. Documento del Pliego de condiciones, archivo No. 3, Pliego de Condiciones CONCESION DE LA GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICO 24 julio2026)..

La recurrente sostiene se estableció el plazo de 5 años superior al permitido en la LGCP omitiendo incorporar un estudio técnico que los justifique Solicita que se ordene justificar formalmente la duración del contrato mediante un análisis financiero real del negocio de la estiba.

La Administración manifiesta que el plazo de cinco años no fue fijado de manera arbitraria, sino en estricto apego al principio de legalidad apegada al artículo 11 del Decreto Ejecutivo N.° 32178 (Reglamento para el Servicio de Estiba y Desestiba en el Complejo Portuario de Limón y Moín) establece de forma expresa que los contratos de concesión para estos servicios portuarios no pueden exceder dicho período. Al tratarse de una norma de carácter especial e imperativo que regula directamente la actividad licitada, JAPDEVA sostiene que el pliego cartelario simplemente reproduce de forma fiel el marco regulatorio vigente para el puerto.

Para resolver lo planteado resulta indispensable recordar que el artículo 104 de la LGCP regula el plazo de los contratos y específicamente dispone que el plazo ordinario del contrato no podrá superar el término de cuatro años, considerando el plazo original y sus prórrogas y que en casos excepcionales, en atención a las particularidades del objeto contractual, o la modalidad de contratación en las que se requiera un mayor plazo para recuperar la inversión, podrá recurrirse a vigencias contractuales superiores a dicho plazo máximo mayor sustentada en los estudios técnicos, financieros y **jurídicos** pertinentes.

Aplicado lo anterior al caso concreto, es evidente que si bien el legislador definió un plazo de vigencia ordinario de máximo de 4 años, también dejó abierta la posibilidad de establecer plazos mayores si existen motivos técnicos, financieros y jurídicos que lo respalden. En ese sentido es claro que el artículo 11 del Decreto Ejecutivo N.° 32178 denominado "Reglamento para el Servicio de Estiba y Desestiba en el Complejo Portuario de Limón y Moín" establece expresamente *"El plazo de los contratos de Concesión de los Servicios de Estiba y Desestiba,* ***no podrá exceder de cinco años****, el cual empezará a correr a partir de la fecha en que se dé la orden de inicio".*

Lo anterior es relevante para la resolución del caso puesto que si bien el legislador estableció justificar el plazo mayor a 4 años, la Administración encuentra en esta norma la justificación jurídica para definir ese plazo de 5 años que cuestiona la recurrente, por lo que no encuentra esta División que el mismo sea contrario a la LGCP sino, que se complementa perfectamente con la posibilidad de un plazo contractual extraordinario superior a los 4 años, que en este caso se justifica a través de la norma indicada.

Ahora bien, la recurrente tiene el deber de desvirtuar la presunción de validez del pliego de condiciones, por lo que debió acreditar entonces la prueba como criterios técnicos, financieros o jurídicos que le impidan a la Administración definir este plazo de 5 años, sin embargo el recurso es omiso de material probatorio en este aspecto.

Todo lo anterior evidencia la falta de fundamentación del recurso en este aspecto, por lo que en atención a lo dispuesto en el artículo 245 del RLGCP, que establece que un recurso debe ser rechazado de plano cuando se presente sin la fundamentación exigida en el numeral 88 de la LGCP, se **rechaza de plano** el recurso de objeción interpuesto en el presente extremo por falta de fundamentación.

iii) Sobre la experiencia mínima. Criterio de la División:

La recurrente afirma que el pliego omite la experiencia mínima como requisito obligatorio de admisibilidad para los oferentes, lo cual infringe la normativa de contratación pública al no verificar de previo la idoneidad técnica de la empresa. Además, califica el cartel como contradictorio e inviable, ya que la cláusula de desempate obliga a evaluar la "experiencia" y la "capacidad financiera" de la empresa, a pesar de que ambos criterios fueron eliminados del resto del documento.

La Administración afirma que posee plena discrecionalidad técnica para decidir si la experiencia opera como un requisito de admisibilidad o como un factor de ponderación para otorgar valor agregado y que las personas físicas que ejecutarán directamente las maniobras (tales como supervisores, capataces y operadores de grúa) y no la trayectoria histórica de la persona jurídica. Concluye que esta estructura satisface plenamente las reglas de proporcionalidad, pertinencia, trascendencia y aplicabilidad del sistema de evaluación y recalca que la amplia trayectoria empresarial que alega la recurrente no le otorga un derecho adquirido para imponer que su experiencia corporativa sea calificada con la mayor puntuación.

a) Sobre la experiencia mínima.

Para resolver lo planteado por las recurrente, es necesario destacar que el artículo 88 de la LGCP, establece que los recursos deben presentarse debidamente fundamentados y con la prueba idónea, indicando la infracción sustancial del ordenamiento jurídico y con los estudios técnicos que desvirtúen los criterios en que se sustente el acto impugnado, lo cual encuentra consonancia en el artículo 246 del RLGCP.

En primer término, se debe partir del hecho que la recurrente no ha demostrado que se le esté limitando injustificadamente la participación al concurso, por el contrario, está solicitando que se incluya un nuevo requisito de admisibilidad sobre experiencia mínima.

En ese sentido se le debe recordar a la objetante que el pliego de condiciones goza de una presunción de validez, por lo que correspondía a la apelante demostrar la limitación injustificada a la participación. En ese sentido debió demostrar que la experiencia mínima resultaba técnicamente indispensable para garantizar la ejecución contractual, aportando por ejemplo el criterio técnico de un especialista.

Refiere la recurrente al artículo 91 del RLCP que se refiere a las cláusulas de admisibilidad o invariables, indicando que la mismas se deben identificar con claridad en el pliego de condiciones cuando corresponda, y menciona que se se podrán establecer aspectos tales como, capacidad financiera, especificaciones técnicas y experiencia que deba reunir el personal técnico en la fase de ejecución., sin embargo se trata de aspectos meramente referenciales, es decir, no está obligada la Administración a incluir esos aspectos como requisitos de admisibilidad, sino que dependerá de cada caso concreto según lo determine y justifique la Administración.

Lo anterior se confirma con lo dispuesto en en el artículo 94 del mismo RLGCP que regula específicamente la experiencia y que indica *"Cuando la Administración solicite acreditar la experiencia, se aceptará en el tanto haya sido positiva",* de lo cual se destaca que no es una imposición normativa requerir experiencia en el pliego de condiciones como requisito de admisibilidad o de evaluación, sino que es la Administración la que valora, decide y justifica cuando la requiere y cuando no.

Ante la decisión de la Administración, corresponde a los recurrentes que no estén de acuerdo fundamentar adecuadamente para desvirtuar la posición de la Administración, tal como ya se explicó anteriormente.

Tampoco pierde de vista esta División que la experiencia está regulada como un elemento de evaluación, por lo que si bien no se estableció como requisito de admisibilidad, si existen elementos de experiencia que la Administración está ponderando como ventajas comparativas en el pliego de condiciones.

Ante la falta de fundamentación de la acción recursiva, se **rechaza de plano** este aspecto de la misma.

b) Sobre el desempate.

Alega la recurrente que en el sistema de evaluación, particularmente en el desempate, se menciona la capacidad financiera y la experiencia de la empresa y estos temas no son parte del pliego de condiciones.

En razón de lo resuelto en el punto ix del recurso de objeción de la empresa CARGA Y DESCARGA DE COSTA RICA SOCIEDAD ANÓNIMA, se **declara parcialmente con lugar** este aspecto, ya que la Administración lo modificará.

iv) Sobre la calificación a Cooperativas. Criterio de la División:

La recurrente impugna el puntaje del 20% asignado a las cooperativas de Limón, argumentando que este beneficio carece de motivación técnica en el expediente y supera de forma ilegal el límite máximo del 10% establecido en el artículo 23 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y el artículo 73 de su Reglamento para este tipo de incentivos estratégico. Enfatiza que JAPDEVA omitió emitir el acto formal y debidamente justificado que exige la normativa para poder apartarse de dicho tope legal y solicita reducir este factor de ponderación al 10% permitido por ley.

Al respecto la Administración argumenta que el otorgamiento de 20 puntos por la acreditación de cooperativas de Limón se enmarca de forma legítima dentro de la contratación pública estratégica y la promoción del desarrollo socioeconómico regional. La Administración sostiene que no se infringe el límite legal debido a que, al consolidarse con el criterio de personal mayor de 50 años (5 puntos), la ponderación total para fines estratégicos alcanza exactamente el 25% máximo permitido por el RLGCP. Explica que esta medida cuenta con asidero específico en el artículo 6, inciso g) de la Ley de Asociaciones Cooperativas N.° 4179 y aclara que, al operar estrictamente como un factor de ponderación y no de admisibilidad, no restringe la libre concurrencia ni constituye una barrera de entrada para las empresas mercantiles tradicionales.

Para resolver lo planteado es importante destacar que el artículo 23 de la LGCP regula estrategias y políticas para fomentar la participación de las pymes, las cooperativas, así como organizaciones socioproductivas de la economía social solidaria y para tal fin dispone que *"Con la finalidad de procurar el desarrollo regional, en el sistema de calificación de ofertas, la Administración deberá otorgar* ***un puntaje hasta de un diez por ciento (10%)*** *a aquellas pymes, las cooperativas, así como otras micro, pequeñas y medianas organizaciones socioproductivas de la economía social solidaria de la región que se pretende desarrollar y que empleen mayoritariamente a personas de esa región, conforme se defina en el reglamento de esta ley."* (resaltado es propio)

De la citada norma de rango legal, se desprende con toda claridad que el legislador estableció un puntaje máximo de hasta 10%, que la Administración deberá establecer en el sistema de evaluación del pliego a favor de las pymes, las cooperativas, así como otras micro, pequeñas y medianas organizaciones socioproductivas de la economía social solidaria de la región que se pretende desarrollar y que empleen mayoritariamente a personas de esa región.

En ese sentido, estima este órgano contralor que lleva razón la recurrente cuando expone que asignar un puntaje superior resulta contrario a la disposición legal citada, puesto que la LGCP estableció un tope de calificación específico para procurar el desarrollo regional a través de estas

organizaciones.

Ahora bien, en cuanto al argumento de la Administración, efectivamente el RLGCP permite hasta un 25% de calificación para distribuir el puntaje en criterio de compra pública estratégica (artículo 55 LGCP), distribución que puede ser definida discrecionalmente por la Administración considerando criterios sociales, económicos, ambientales y de innovación conforme al artículo 21 de la LGCP.

Así las cosas, de la vinculación de la normativa citada, sea los artículos 21 y 23 de la LGCP y 55 del RLGCP, efectivamente la Administración tiene la discrecionalidad de definir los criterios de calificación de compra pública estratégica como por ejemplo sociales, económicos, ambientales y de innovación, hasta un 25%, siempre que se acredite la pertinencia en relación con el objeto y el mercado de los mismos, tal como lo ha dicho esta División en resoluciones R-DCA-SICOP-00529-2023 del 08 de mayo de 2023, R-DCA-SICOP-01421-2023 del 17 de noviembre de 2023 y R-DCP-SICOP-00127-2024 del 26 de enero de 2024. Pero además, con la reforma del artículo 23 de la LGCP también se estableció un tope de puntaje para las pymes, las cooperativas, así como otras micro, pequeñas y medianas organizaciones socioproductivas.

Se puede concluir entonces que si bien la Administración tiene la discrecionalidad de distribuir el puntaje máximo de 25% para criterios de compra pública estratégica, dentro de ese 25% encuentra un límite, ya que si uno de esos rubros es dirigido a fomentar la participación de cooperativas de la región que se pretende desarrollar y que empleen mayoritariamente a personas de esa región, como ocurre en este caso, el legislador definió un puntaje máximo que se les puede asignar por ese motivo, que es de un 10%. Por lo que en el supuesto que la Administración decida aplicar el puntaje máximo del 10%, podrá distribuir el restante 15% en otros tipos de criterios de contratación pública estratégica o bien si reduce el porcentaje de calificación a las organizaciones mencionadas, igual aumenta la posibilidad de mayor puntaje para otros criterios de compra pública estratégica, siempre y cuando no se supere ese 25% total

Finalmente, es importante mencionar que el artículo 23 de la LGCP dispone que *"En caso de que la Administración se separe de ello, deberá exponer las razones por acto motivado y suscrito por funcionario responsable",* ante lo cual, es criterio de este órgano contralor que dicha norma se refiere al supuesto en el que la Administración no otorgue ningún tipo de puntaje a las pymes, las cooperativas, así como otras micro, pequeñas y medianas organizaciones socioproductivas de la economía social solidaria de la región que se pretende desarrollar y que empleen mayoritariamente a personas de esa región, como lo dispone el mismo artículo, habiéndose determinado su existencia, es decir que en caso de que la Administración decida no otorgar el puntaje, desaplicando la órden del legislador deberá justificarlo en el expediente, sin embargo, no se trata de una habilitación para superar el porcentaje máximo dispuesto en el artículo.

Lo anterior encuentra sentido, en que la intención del legislador con estas reformas es promover el desarrollo de este tipo de organizaciones aprovechando las gestiones de compras públicas, sin embargo, no se puede perder de vista que estos esfuerzos, así como las compras públicas estratégicas están dirigidas a la consecución de fines y objetivos complementarios dentro de la contratación pública cuya finalidad principal es cumplimiento de las necesidades, fines, metas y objetivos institucionales y a la correlativa satisfacción del interés público, por lo que no corresponde distorsionar estos factores para promover organizaciones específicas o compras públicas estratégicas con el fin de convertirlos en finalidades primarias. Debiendo considerarse además que el sistema de evaluación debe poseer un equilibrio natural, en el sentido que se ponderen diferentes factores que agreguen valor para la selección del oferente idóneo, de manera que no sería proporcionado que un alto o mayoritario porcentaje del sistema, quede reservado exclusivamente a la compra pública estratégica, desatendiendo otro tipo de factores que puedan tener una influencia directa en esas condiciones primarias que la Administración debe ponderar de cada oferente.

En razón de lo anterior, se **declara con lugar** este aspecto del recurso por lo que deberá la Administración ajustar el sistema de evaluación para que se cumpla de manera complementaria con los artículos 21 y 23 de la LGCP y 55 del RLGCP, determinando el porcentaje que asignará en el sistema de evaluación a las cooperativas regionales, el cual como se indicó no podrá superar el 10% por dicho concepto Para lo cual deberá efectuar la respectiva modificación al pliego y brindarle la debida publicidad.

v) Sobre el trato desigual para organizaciones cooperativas. Criterio de la División:

La cláusula impugnada indica lo siguiente: *"La adjudicación de este concurso recaerá sobre cuatro (4) empresas mejor puntuadas. En caso de darse un empate entre Cooperativas de Autogestión y otros oferentes, se le adjudicará a una Cooperativa, de acuerdo con lo estipulado por el numeral 6 inciso g) de la Ley de Asociaciones Cooperativas No. 4179. En caso de darse un empate entre Cooperativas de Autogestión, se le adjudicará a la Cooperativa que obtenga los mayores puntajes en los criterios de evaluación según el siguiente orden: capacidad financiera de la empresa, y experiencia de la empresa. Si aún persiste el empate, se seleccionará a la adjudicataria, mediante un método al azar, el cual se definirá con los empatados y la Administración, evento que se realizará ante un notario público en las oficinas de la Proveeduría General de JAPDEVA*" (Ver 2. Información de Pliego de condiciones, secuencia 01, Ingreso del pliego de condiciones, F. Documento del Pliego de condiciones, archivo No. 3, Pliego de Condiciones CONCESION DE LA GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICO 24 julio2026).

La recurrente alega que el mecanismo de desempate otorga un beneficio de adjudicación automático y arbitrario a las cooperativas de autogestión frente a cualquier otra empresa mercantil tradicional. Argumenta que, si bien la Ley de Asociaciones Cooperativas prevé un derecho de preferencia, este no debe aplicarse de forma absoluta ni en detrimento del principio de igualdad. Sostiene que la normativa de compras públicas dota de contenido técnico a esta preferencia mediante reglas claras de desempate, tales como la puntuación adicional por condición PYME y, residualmente, el sorteo público, por lo que solicita armonizar el pliego para evitar un trato discriminatorio.

La Administración afirma que la cláusula no establece un trato desigual arbitrario, sino que implementa una política legítima de contratación pública estratégica con sustento expreso en el artículo 23 de la LGCP y en la Ley de Asociaciones Cooperativas. Recalca que la preferencia cooperativa en caso de empate no altera la fase de evaluación técnica general de las ofertas, limitándose a resolver una paridad de condiciones bajo un derecho debidamente reconocido por el ordenamiento. Aclara que la aplicación de estas reglas se realizará de manera totalmente armónica y complementaria con los procedimientos imperativos de desempate regulados en el artículo 97 del Reglamento de compras públicas.

Sobre el particular, debe precisarse que el artículo 40 de la LGCP establece que en caso de empate, se deberá dar una puntuación adicional a las pymes y las cooperativas, conforme se establezca en el reglamento, esto es importante porque si bien la Administración indica que aplica la Ley de Asociaciones Cooperativas, debe tenerse en cuenta que al encontrarnos ante la materia de contratación pública la misma tiene un rango superior a la Ley de Asociaciones Cooperativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 incisos c) y e) de la LGCP.

Lo anterior es relevante porque el artículo 40 obliga a la Administración a utilizar en primer término un puntaje adicional de desempate a las cooperativas y la pymes según se establezca en el RLGCP, por lo que antes de aplicar la Ley de Asociaciones Cooperativas para términos de desempate, la Administración tiene la obligación de acatar la disposición del legislador de remitirse al RLGCP.

Teniendo claro lo anterior, el artículo 97 del RLGCP, aplicable por remisión del 40 de la LGCP, establece las reglas del desempate de forma clara de la siguiente forma: *"Cuando dos o más ofertas obtengan la misma puntuación una vez aplicado el sistema de evaluación,* ***la Administración deberá revisar si las mismas cumplen con la condición de Pyme****, en cuyo caso, deberá otorgar una puntuación adicional a las ofertas con dicha condición, según el siguiente detalle: a) PYME de industria 5 puntos./b) PYME de servicio o agropecuaria 5 puntos./c) PYME de comercio 2 puntos.* ***La Administración deberá prever mecanismos de desempate en el pliego de condiciones, a los cuales acudirá luego de haber aplicado el criterio indicado en el párrafo anterior****. En caso de que persista el empate, la Administración convocará a los oferentes, cuya propuesta tengan la misma puntuación, a un sorteo público (...)"*

Así las cosas, la normativa especial de contratación pública es sumamente clara en que el desempate se debe hacer conforme al RLGCP conforme a los artículo 40 de la LGP y 97 del RLGP, es decir deberá acudir primeramente a un desempate por Pyme y posteriormente podrá incluir en el pliego otros mecanismos de desempate, para lo cual podría valorar la aplicación de la Ley de Asociaciones Cooperativas u otros que estime pertinentes y finalmente al sorteo que define el mismo artículo 97 del RLGCP.

En conclusión, lleva razón la recurrente en cuanto a que la Administración no puede definir un desempate directo a la selección de las cooperativas, sin aplicar previamente lo dispuesto en los artículos 40 de la LGCP y 97 del RLCP, por lo que se **declara con lugar** este aspecto del recurso para que la Administración modifique el pliego de condiciones en cuanto a los desempates se refiere y los ajuste a las normas antes indicadas.

IV.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECIÓN DE LA EMPRESA SERVINAVE SOCIEDAD ANONIMA (8002026000001707)

i) Sobre el puntaje a las cooperativas de la zona. Criterio de la División:

La recurrente impugna la asignación de 20 puntos a las cooperativas establecidas en Limón, argumentando que otorgar una quinta parte de la calificación total basándose únicamente en la naturaleza jurídica del oferente vulnera frontalmente los principios de igualdad de trato, libre competencia y no discriminación. Sostiene que, si bien la legislación faculta el uso de criterios de contratación estratégica, la Contraloría ha establecido que estos no pueden convertirse en una ventaja artificial insalvable o en una barrera de distorsión del mercado que anule la participación competitiva de las empresas mercantiles ordinarias.

La Administración indica que el puntaje asignado constituye una política legítima de contratación pública estratégica para fomentar el desarrollo socioeconómico local, generar empleo estable y promover modelos de negocio inclusivos en la zona de ejecución portuaria (Limón y Moín). La Administración recalca que el factor funciona estrictamente como un criterio de ponderación y no de admisibilidad (por lo que no excluye a otras empresas) , que el porcentaje acumulado de criterios estratégicos en el pliego (25%) respeta exactamente el límite máximo permitido por el Reglamento a la LGCP.

Para resolver lo planteado es importante destacar que el artículo 23 de la LGCP regula estrategias y políticas para fomentar la participación de las pymes, las cooperativas, así como organizaciones socioproductivas de la economía social solidaria y para tal fin dispone que *"Con la finalidad de procurar el desarrollo regional, en el sistema de calificación de ofertas, la Administración deberá otorgar* ***un puntaje hasta de un diez por ciento (10%)*** *a aquellas pymes, las cooperativas, así como otras micro, pequeñas y medianas organizaciones socioproductivas de la economía social solidaria de la región que se pretende desarrollar y que empleen mayoritariamente a personas de esa región, conforme se defina en el reglamento de esta ley."* (resaltado es propio)

De la citada norma de rango legal, se desprende con toda claridad que el legislador estableció un puntaje máximo de hasta 10%, que la Administración deberá establecer en el sistema de evaluación del pliego a favor de las pymes, las cooperativas, así como otras micro, pequeñas y medianas organizaciones socioproductivas de la economía social solidaria de la región que se pretende desarrollar y que empleen mayoritariamente a personas de esa región.

En ese sentido, estima este órgano contralor que lleva razón la recurrente cuando expone que asignar un puntaje superior resulta contrario a la disposición legal citada, puesto que la LGCP estableció un tope de calificación específico para procurar el desarrollo regional a través de estas organizaciones.

Ahora bien, en cuanto al argumento de la Administración, efectivamente el RLGCP permite hasta un 25% de calificación para distribuir el puntaje en criterio de compra pública estratégica (artículo 55 LGCP), distribución que puede ser definida discrecionalmente por la Administración considerando criterios sociales, económicos, ambientales y de innovación conforme al artículo 21 de la LGCP.

Así las cosas, de la vinculación de la normativa citada, sea los artículos 21 y 23 de la LGCP y 55 del RLGCP, efectivamente la Administración tiene la discrecionalidad de definir los criterios de calificación de compra pública estratégica como por ejemplo sociales, económicos, ambientales y de innovación, hasta un 25%, siempre que se acredite la pertinencia en relación con el objeto y el mercado de los mismos, tal como lo ha dicho esta División en resoluciones R-DCA-SICOP-00529-2023 del 08 de mayo de 2023, R-DCA-SICOP-01421-2023 del 17 de noviembre de 2023 y R-DCP-SICOP-00127-2024 del 26 de enero de 2024. Pero además, con la reforma del artículo 23 de la LGCP también se estableció un tope de puntaje para las pymes, las cooperativas, así como otras micro, pequeñas y medianas organizaciones socioproductivas.

Se puede concluir entonces que si bien la Administración tiene la discrecionalidad de distribuir el puntaje máximo de 25% para criterios de compra pública estratégica, dentro de ese 25% encuentra un límite, ya que si uno de esos rubros es dirigido a fomentar la participación de cooperativas de la región que se pretende desarrollar y que empleen mayoritariamente a personas de esa región, como ocurre en este caso, el legislador definió un puntaje máximo que se les puede asignar por ese motivo, que es de un 10%. Por lo que en el supuesto que la Administración decida aplicar el puntaje máximo del 10%, podrá distribuir el restante 15% en otros tipos de criterios de contratación pública estratégica o bien si reduce el porcentaje de calificación a las organizaciones mencionadas, igual aumenta la posibilidad de mayor puntaje para otros criterios de compra pública estratégica, siempre y cuando no se supere ese 25% total

Finalmente, es importante mencionar que el artículo 23 de la LGCP dispone que *"En caso de que la Administración se separe de ello, deberá exponer las razones por acto motivado y suscrito por funcionario responsable",* ante lo cual, es criterio de este órgano contralor que dicha norma se refiere al supuesto en el que la Administración no otorgue ningún tipo de puntaje a las pymes, las cooperativas, así como otras micro, pequeñas y medianas organizaciones socioproductivas de la economía social solidaria de la región que se pretende desarrollar y que empleen mayoritariamente a personas de esa región, como lo dispone el mismo artículo, habiéndose determinado su existencia, es decir que en caso de que la Administración decida no otorgar el puntaje, desaplicando la órden del legislador deberá justificarlo en el expediente, sin embargo, no se trata de una habilitación para superar el porcentaje máximo dispuesto en el artículo.

Lo anterior encuentra sentido, en que la intención del legislador con estas reformas es promover el desarrollo de este tipo de organizaciones aprovechando las gestiones de compras públicas, sin embargo, no se puede perder de vista que estos esfuerzos, así como las compras públicas estratégicas están dirigidas a la consecución de fines y objetivos complementarios dentro de la contratación pública cuya finalidad principal es cumplimiento de las necesidades, fines, metas y objetivos institucionales y a la correlativa satisfacción del interés público, por lo que no corresponde distorsionar estos factores para promover organizaciones específicas o compras públicas estratégicas con el fin de convertirlos en finalidades primarias. Debiendo considerarse además que el sistema de evaluación debe poseer un equilibrio natural, en el sentido que se ponderen diferentes factores que agreguen valor para la selección del oferente idóneo, de manera que no sería proporcionado que un alto o mayoritario porcentaje del sistema, quede reservado exclusivamente a la compra pública estratégica, desatendiendo otro tipo de factores que puedan tener una influencia directa en esas condiciones primarias que la Administración debe ponderar de cada oferente.

En razón de lo anterior, se **declara con lugar** este aspecto del recurso por lo que deberá la Administración ajustar el sistema de evaluación para que se cumpla de manera complementaria con los artículos 21 y 23 de la LGCP y 55 del RLGCP, determinando el porcentaje que asignará en el sistema de evaluación a las cooperativas regionales, el cual como se indicó no podrá superar el 10% por dicho concepto Para lo cual deberá efectuar la respectiva modificación al pliego y brindarle la debida publicidad.

ii) Sobre la experiencia de la empresa. Criterio de la División:

La recurrente señala una distorsión en el sistema de evaluación ante ausencia de la experiencia corporativa como rubro de evaluación y que es desproporcionado delegar 75 puntos exclusivamente en la experiencia individual de las personas físicas propuestas. Considera que esta estructura desprotege el interés público y operacional del puerto: si el personal clave renuncia o se incapacita al iniciar el contrato, JAPDEVA se quedaría con un contratista cuya idoneidad organizativa real jamás fue evaluada ni garantizada. Solicita reformular el cartel para reducir el peso del personal operativo e incorporar de forma obligatoria la trayectoria de la empresa como un factor de calificación directa.

La Administración alega ostentar plena discrecionalidad técnica para definir las reglas de evaluación de las ofertas sin estar obligada a ponderar de forma autónoma la antigüedad de la persona jurídica. La Administración argumenta que, al ser la estiba una actividad de alta intensidad operativa, la experiencia que verdaderamente incide en la eficiencia, seguridad y continuidad del puerto es la del recurso humano que ejecuta y supervisa directamente las maniobras en el muelle. Aclara que el modelo de licitaciones anteriores no constituye una obligación jurídica permanente para futuros concursos y concluye que la recurrente no aporta ninguna prueba técnica que demuestre que el sistema adoptado sea incapaz de garantizar el servicio.

Para resolver lo planteado por las recurrente, es necesario destacar que el artículo 88 de la LGCP, establece que los recursos deben presentarse debidamente fundamentados y con la prueba idónea, indicando la infracción sustancial del ordenamiento jurídico y con los estudios técnicos que desvirtúen los criterios en que se sustente el acto impugnado, lo cual encuentra consonancia en el artículo 246 del RLGCP.

En primer término, se debe partir del hecho que la recurrente no ha demostrado que se le esté limitando injustificadamente la participación al concurso, por el contrario, está solicitando que se evalúe la experiencia corporativa.

En ese sentido se le debe recordar a la objetante que el pliego de condiciones goza de una presunción de validez por lo que correspondía a la apelante demostrar la limitación injustificada a la participación o bien que el sistema de evaluación resulta inaplicable, desproporcionado, impertinente o intrascendente. En ese sentido debió demostrar que la experiencia corporativa es técnicamente indispensable para garantizar la ejecución contractual, aportando por ejemplo el criterio técnico de un especialista, o bien que dicha experiencia es equivalente a la requerida en el pliego y que genera una ventaja comparativa.

Tampoco pierde de vista esta División que la experiencia está regulada como un elemento de evaluación, por lo que si bien no se estableció como requisito de admisibilidad, si existen elementos de experiencia que la Administración está ponderando como ventajas comparativas en el pliego de condiciones, sin que haya logrado demostrar la objetante que esta experiencia resulta inaplicable, desproporcionado, impertinente o intrascendente, pues el recurso se limitó a hacer aseveraciones carentes de material probatorio idóneo y suficiente.

Ante la falta de fundamentación de la acción recursiva, se **rechaza de plano** este aspecto de la misma.

iii) Sobre la capacidad financiera. Criterio de la División:

Alega la recurrente que la Administración incumple al omitir establecer requisitos mínimos de capacidad financiera en la fase de admisibilidad. Sostiene que, en una concesión de servicios portuarios de alta peligrosidad y complejidad operativa, prescindir de indicadores obligatorios de solvencia (como liquidez corriente, endeudamiento y capital de trabajo) pone en grave riesgo la continuidad y eficiencia del servicio público frente a eventuales insolvencias o quiebras.Solicita ordenar la incorporación obligatoria de un perfil financiero mínimo en la etapa de admisibilidad.

La Administración argumenta que, si bien la legislación prevé la evaluación financiera en la fase de admisibilidad, no está obligada a utilizar indicadores específicos propuestos por un oferente en particular. Sostiene que el pliego sí contempla mecanismos eficientes de control y solvencia patrimonial, tales como la entrega de balances auditados por CPA, una garantía de cumplimiento por 10 millones de colones y una póliza de responsabilidad civil por un mínimo de 200 millones de colones como requisitos obligatorios antes de autorizar la orden de inicio. Recalca que la declaratoria de quiebra o insolvencia del contratista está tipificada explícitamente en el pliego como causal para la extinción unilateral de la concesión.

Para resolver lo planteado por las recurrente, es necesario destacar que el artículo 88 de la LGCP, establece que los recursos deben presentarse debidamente fundamentados y con la prueba idónea, indicando la infracción sustancial del ordenamiento jurídico y con los estudios técnicos que desvirtúen los criterios en que se sustente el acto impugnado, lo cual encuentra consonancia en el artículo 246 del RLGCP.

En primer término se debe partir del hecho que la recurrente no ha demostrado que se le esté limitando injustificadamente la participación al concurso, por el contrario, está solicitando que se incluya un nuevo requisito de admisibilidad sobre capacidad financiera.

En ese sentido se le debe recordar a la objetante que el pliego de condiciones goza de una presunción de validez por lo que correspondía a la apelante demostrar la limitación injustificada a la participación. En ese sentido debió demostrar que analizar la capacidad financiera resultaba técnicamente indispensable para garantizar la idoneidad del oferente y la ejecución contractual, aportando por ejemplo el criterio técnico de un especialista.

En cuanto a la norma citada por la recurrente, sea el 96 de la LGCP, es evidente que se trata de una norma creada por el reglamentista para regular aspectos relacionados con el sistema de evaluación y precisamente lo que hace el reglamento es advertir que si la Administración decide regular la capacidad financiera, debe en principio, establecerla como requisito de admisibilidad y no de evaluación, caso contrario deberá justificarlo, sin embargo dicha norma no obliga a la Administración a requerir la capacidad financiera como una regla como al parecer estima la objetante.

Como complemente a lo anterior, también artículo 91 del RLCP se refiere a las cláusulas de admisibilidad o invariables, indicando que la mismas se deben identificar con claridad en el pliego de condiciones cuando corresponda, y menciona que se se podrán establecer aspectos tales como, capacidad financiera, especificaciones técnicas y experiencia que deba reunir el personal técnico en la fase de ejecución., sin embargo se trata de aspectos meramente referenciales, es decir, no está obligada la Administración a incluir esos aspectos como requisitos de admisibilidad, sino que dependerá de cada caso concreto según lo determine y justifique la Administración.

Tampoco, el hecho de que la Administración haya valorado la capacidad financiera en concursos anteriores la obliga a incorporar dicho análisis en la presente licitación, sino que obedece a cada caso concreto según lo determine la Administración con base en sus estudios técnicos y experiencia, por lo que no es de recibo referir a licitaciones anteriores como prueba idónea, sino que era su deber desvirtuar la presunción de validez del pliego resultaba técnicamente indispensable para garantizar la ejecución contractual, aportando por ejemplo el criterio técnico de un especialista.

Finalmente, en cuanto a la afirmación realizada por la objetante en cuanto a que esta División ha indicado que en los contratos que tengan por objeto la prestación o gestión de servicios públicos esenciales o de alta cuantía, la fijación cartelaria de requisitos de capacidad financiera mínima opera como un parámetro de admisibilidad de carácter obligatorio e ineludible para la Administración licitante, se debe indicar que en ninguna de las resoluciones mencionadas en su escrito (R-DCP-SICOP-00733-2024, R-DCP-SICOP-00402-2025 y R-DCP-SICOP-001127-2026), se logró encontrar tal posición.

Lo anterior en razón de que es la Administración quien debe definir si requiere o no evaluar la capacidad financiera de las ofertas, considerando las particularidades y ejecución del objeto contractual

Ante la falta de fundamentación de la acción recursiva, se **rechaza de plano** este aspecto argumento.

iv) Sobre las sanciones directas. Criterio de la División:

La recurrente impugna la cláusula del pliego que faculta a la Administración a aplicar multas automáticas de 100.000 colones bajo la figura de "faltas de mera constatación", bajo la premisa de que no requieren un procedimiento ordinario previo. Alega que esta potestad violenta de forma directa el debido proceso, el bloque de legalidad y el derecho constitucional a la defensa. Sostiene que cualquier sanción de carácter patrimonial exige, de manera ineludible, conferir una audiencia previa al contratista para que pueda justificar los hechos y presentar descargos antes de que se ejecute el cobro pecuniario, por lo que solicita eliminar esta habilitación directa del cartel

La Administración manifiesta que el pliego no establece sanciones automáticas sino una consecuencia contractual eventual. Aclara que el uso del término "podrá ser sancionado" implica una potestad de valoración y que la multa requiere obligatoriamente la emisión posterior de un acto administrativo motivado y con respaldo de pruebas conforme al artículo 47 de la LGCP. Asimismo, recalca que el sistema exige una prevención previa que otorga al concesionario la oportunidad real de subsanar el incumplimiento y precisa que la "mera constatación" no elimina las garantías de defensa, sino que alude a la comprobación objetiva del hecho material mediante registros técnicos y bitácoras de muelle, evitando la apertura de procesos ordinarios altamente complejos para faltas operativas menores.

De la lectura del pliego de condiciones observa esta División que lleva razón la Administración en cuanto a que no es cierto que el pliego de condiciones establezca sanciones automáticas, pues si bien en algunos aspecto indica que *"No requieren procedimiento administrativo ordinario"* ello no significa que se vaya a omitir el derecho de defensa del contratista, sino que se aplicará un proceso sumario sin necesidad de acudir al ordinario.

Finalmente, las partes no pueden desconocer que el artículo 117 del RLGP debe ser aplicado en caso de sanciones y el mismo establece que para ejecutar las multas y cláusula penal la Administración deberá emitir un acto motivado, con indicación de la prueba que lo sustente y que contra de esa decisión, el afectado podrá interponer los recursos de revocatoria y apelación, los cuales deberán presentarse dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación del acto, lo que evidencia que el derecho de defensa y debido proceso del contratista están garantizados aún cuando el pliego no lo establezca expresamente.

En razón de lo anterior se **rechaza de plano** este aspecto del recurso.

v) Sobre los criterios de desempate. Criterio de la División:

La recurrente impugna las reglas de desempate de la licitación, denunciando una discriminación a las empresas mercantiles corrientes al diseñar una subfórmula técnica de desempate (basada en capacidad financiera y experiencia corporativa) que beneficia exclusivamente a las cooperativas, mientras que para el resto de los oferentes establece el azar como solución inmediata ante cualquier empate.vSostiene que el sorteo debe ser un recurso residual y de última instancia, y critica además que el pliego omita regular el procedimiento específico para realizarlo, por lo que solicita reformular esta sección para establecer un sistema de desempate homogéneo y técnico aplicable a todos los competidores.

La Administración argumenta que la preferencia otorgada a las cooperativas en caso de paridad no es una regla arbitraria, sino la implementación operativa de un derecho preferencial expresamente reconocido en el artículo 6, inciso g) de la Ley de Asociaciones Cooperativas (N.° 4179). Aclara que esta preferencia no interfiere con la etapa de evaluación técnica ordinaria de las ofertas, y se compromete a que cualquier resolución de empate se ejecute de forma plenamente armónica con los procedimientos imperativos del artículo 97 del Reglamento a la LGCP, manteniendo el método aleatorio ante notario público únicamente como último recurso excepcional.

Para efectos de resolver este aspecto, se debe precisar que el artículo 40 de la LGCP establece que en caso de empate, se deberá dar una puntuación adicional a las pymes y las cooperativas, conforme se establezca en el reglamento, esto es importante porque si bien la Administración indica que aplica la Ley de Asociaciones Cooperativas, debe tenerse en cuenta que al encontrarnos ante la materia de contratación pública la misma tiene un rango superior a la Ley de Asociaciones Cooperativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 incisos c) y e) de la LGCP.

Lo anterior es relevante porque el artículo 40 obliga a la Administración a utilizar en primer término un puntaje adicional de desempate a las cooperativas y la pymes según se establezca en el RLGCP, por lo que antes de aplicar la Ley de Asociaciones Cooperativas para términos de desempate, la Administración tiene la obligación de acatar la disposición del legislador de remitirse al RLGCP.

Teniendo claro lo anterior, el artículo 97 del RLGCP, aplicable por remisión del 40 de la LGCP, establece las reglas del desempate de forma clara de la siguiente forma: *"Cuando dos o más ofertas obtengan la misma puntuación una vez aplicado el sistema de evaluación,* ***la Administración deberá revisar si las mismas cumplen con la condición de Pyme****, en cuyo caso, deberá otorgar una puntuación adicional a las ofertas con dicha condición, según el siguiente detalle: a) PYME de industria 5 puntos./b) PYME de servicio o agropecuaria 5 puntos./c) PYME de comercio 2 puntos.* ***La Administración deberá prever mecanismos de desempate en el pliego de condiciones, a los cuales acudirá luego de haber aplicado el criterio indicado en el párrafo anterior****. En caso de que persista el empate, la Administración convocará a los oferentes, cuya propuesta tengan la misma puntuación, a un sorteo público (...)"*

Así las cosas, la normativa especial de contratación pública es sumamente clara en que el desempate se debe hacer conforme al RLGCP conforme a los artículo 40 de la LGP y 97 del RLGP, es decir deberá acudir primeramente a un desempate por Pyme y posteriormente podrá incluir en el pliego otros mecanismos de desempate, para lo cual podría valorar la aplicación de la Ley de Asociaciones Cooperativas o otros que estime pertinentes y finalmente al sorteo que define el mismo artículo 97 del RLGCP.

En conclusión, lleva razón la recurrente en cuanto a que la Administración no puede definir un desempate directo a la selección de las cooperativas, sin aplicar previamente lo dispuesto en los artículos 40 de la LGCP y 97 del RLCP, por lo que se **declara con lugar** este aspecto del recurso para que la Administración modifique el pliego de condiciones en cuanto al desempate se refiere y los ajuste a las normas antes indicadas.
.

Recurso 8002026000001710 - ESTIBADORA LIMONENSE SOCIEDAD ANONIMA

Téngase por atendido este aspecto de conformidad con lo resuento en el apartado *"Recurso 8002026000001724 - CARGA Y DESCARGA DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA"* de esta resolución.

Recurso 8002026000001707 - SERVINAVE SOCIEDAD ANONIMA

Téngase por atendido este aspecto de conformidad con lo resuento en el apartado *"Recurso 8002026000001724 - CARGA Y DESCARGA DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA"* de esta resolución.

5. Aprobaciones

Encargado	DAVID VENEGAS ROJAS	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	27/08/2026 11:50	**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

Encargado	EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	27/08/2026 12:48	**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	02/09/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01518-2026	**Fecha notificación**	27/08/2026 13:47