Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	DAVID VENEGAS ROJAS		
Fecha/hora gestión	24/09/2026 13:49	**Fecha/hora resolución**	24/09/2026 13:56
* **Procesos asociados**	Recursos	**Número documento**	8072026000001810
* **Tipo de resolución**	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000002-0012900001	**Nombre Institución**	INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES
Descripción del procedimiento	Servicios de mantenimiento de equipos ferroviarios y especiales para los talleres industriales de los sectores Pacífico y Atlántico		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000002005	02/09/2026 19:45	DENNIS GABRIEL MADRIGAL CERVANTES	DENNIS MADRIGAL CERVANTES	Parcialmente con lugar	No aplica
8002026000002004	02/09/2026 19:39	DENNIS GABRIEL MADRIGAL CERVANTES	DENNIS MADRIGAL CERVANTES	Parcialmente con lugar	No aplica

Emitir el por tanto de la resolución	☐

3. *Resultando

I.- Que el día dos de setiembre de dos mil veintiséis, mediante el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), el señor DENNIS GABRIEL MADRIGAL CERVANTES presentó ante esta Contraloría General de la República, recursos de objeción (No. 8002026000002004 y 8002026000002005) contra el pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. 2026LY-000002-0012900001 promovido por el INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES (INCOFER) para adquisición de Servicios de mantenimiento de equipos ferroviarios y especiales para los talleres industriales de los sectores Pacífico y Atlántico.

II.- Que mediante auto número 8052026000001311 de las nueve horas veinte minutos del tres de setiembre de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración la cual fue atendida en tiempo y forma.

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 8002026000002005 - DENNIS MADRIGAL CERVANTES

I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES:

1. SOBRE LA REGLA FISCAL. De conformidad con el artículo 11 y el Capítulo IV, ambos del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 del 3 de diciembre de 2018 y el Decreto Ejecutivo N°41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley N°9635, Responsabilidad Fiscal de la República, se recuerda a la Administración licitante, su deber de verificar desde la fase de presupuestación de la contratación, el cumplimiento al límite de regla fiscal previsto para el ejercicio económico del año en curso, así como el marco de presupuestación plurianual dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política. Para estos efectos, la Administración deberá adoptar las medidas de control interno necesarias para verificar que el monto asignado a la contratación que se licita cumple con dichas disposiciones, debiendo advertirse que su inobservancia podría generar responsabilidad administrativa del funcionario, conforme lo regulado en el artículo 26 de la citada Ley.

II.- SOBRE EL FONDO DE LOS RECURSOS DE OBJECIÓN 8002026000002004 y 8002026000002005. Se resuelve conforme a lo indicado por las partes, que consta en el expediente del recurso de objeción.

A. Sobre el sondeo de mercado y precios de referencia.

i) Sobre el sondeo de mercado

Criterio de la División:

Alega la recurrente que el estudio de mercado carece de suficiencia, representatividad y trazabilidad técnica, vulnerando el artículo 34 de la Ley General de Contratación Pública. Argumenta que los precios de referencia no se sustentan en cotizaciones independientes de mercado, ya que en la alerta temprana solo participó el objetante sin cotizar, y se consideró únicamente en el costo del contrato vigente incrementado arbitrariamente en un 5 %, omitiendo el uso del Banco de Precios del SICOP u otras fuentes de contraste.

Por su parte, la Administración alega que sí realizó las investigaciones de mercado y publicó una alerta temprana en SICOP sin recibir cotizaciones, constatando además que el Catálogo del Banco de Precios del SICOP carece de insumos para este objeto específico. Ante esa ausencia de ofertas directas, la Administración justifica haber tomado como base el histórico de los contratos en ejecución y sus reajustes, aplicando un 5 % de proyección estimado a partir de indicadores del Banco Central de Costa Rica (BCCR) y la experiencia acumulada.

Para resolver lo planteado por la parte, 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.

Además el artículo 8 inciso e) de la LGCP, establece que el pliego de condiciones ostenta una presunción de validez, por lo que a fin de desvirtuarlo, los objetantes deben acompañar su recurso con la prueba que sustente su dicho, dado que no son admisibles las meras consideraciones subjetivas que pueda tener un recurrente; de manera entonces que tratándose de los recursos de objeción, la carga de la prueba le corresponde al recurrente que impugne el pliego de condiciones.

Analizados los argumentos de la recurrente, en primer término se tiene que de los mismos no se logra desprender que el estudio de mercado y los precios de de referencia constituyan una limitación injustificada a la participación o bien procure demostrar que no se ajustan a la realidad del mercado sino más bien que se enfoca en indicar que el mismo resulta insuficiente dado que no tiene elementos como ofertas o consulta al banco de precios de SICOP.

No obstante lo anterior, los alegatos de la recurrente están carentes de fundamentación y de prueba idónea, en primer término si la recurrente pretende demostrar que el estudio de mercado realizado por la Administración es insuficiente, debió haberlo probado con prueba idónea como sería por ejemplo con su propio estudio de mercado, en el que se acrediten los potenciales oferentes, potenciales precios de mercado, plazos de entrega y demás información importante para definir las bandas de razonabilidad de precios.

Igualmente ocurre con la supuesta ausencia de consulta de base de precios en SICOP, ya que la recurrente no aportó cual sería precisamente el resultado de las bandas de precios considerando la información del banco de precios que echa de menos la recurrente.

Cuestiona también la objetante el 5% que estableció la Administración como banda para la razonabilidad del precio, sin embargo tampoco aporta prueba que demuestre que dicho porcentaje sea erróneo, desproporcionado o irrazonable.

En síntesis, la fundamentación no se trata de cuestionar el pliego de condiciones, sus actos preparatorios como el estudio de mercado, sino que la labor del recurrente es desvirtuar la presunción de validez de la cláusula del pliego que impugna, o bien como en este caso, el estudio de mercado que sirve de base para el primero, para lo cual debe explicar el motivo, la limitación injustificada que genera y adicionalmente aportar la prueba que respalde sus afirmaciones. misma que debe ser idónea.

Ante ello la recurrente no logra establecer cuál es el precio real de mercado que podría considerarse como razonable, ni aporta prueba que así lo indique lo que demuestra la falta de fundamentación del recurso, lo que amerita su **rechazo de plano**.

ii) Sobre los precios de referencia.

Criterio de la División:

Señala la objetante una inconsistencia matemática en la Línea 2 (donde el incremento aplicado fue de 3,39 % y no del 5 %) y afirma que tales umbrales impiden verificar si las bandas reflejan los costos reales de las nuevas exigencias del pliego.

Al respecto la Administración no se refirió puntualmente al error señalado sino que confirma que se determinó tomar en consideración un 5% garantizando el equilibrio económico de ambas líneas.

En ese sentido de la revisión del estudio de mercado se observa que el mismo indica *"Se establecen los precios considerando lo que se está pagando actualmente más un 5% de un posible reajuste de precios"* (ver 1. Información de solicitud de contratación, Solicitud de contratación, 5. Archivo adjunto, número3, Estudio de Mercado")

No obstante lo anterior de la revisión del pliego de condiciones, específicamente de la cláusula "3. SOBRE EL PRECIO ESTIMADO POR LA ADMINISTRACIÓN", para la partida 2 el monto dispuesto por la Administración no alcanza llegar al 5%, ya que al aplicar el 5% proyectado sobre la base del contrato vigente de la Línea 2 ([info]24.219.088,18), el precio de referencia (Precio 1) debió fijarse en la suma de [info]25.430.042,59 [7, 8]. Sin embargo, la Administración consignó en la tabla el monto de [info]25.039.699,06, lo que representa un incremento real de 3,39% y reflejando una diferencia de [info]390.343,53 que no se encuentra justificada en el pliego de condiciones, ni en el expediente (ver 2. Información del Pliego de condiciones, Ingreso del pliego de condiciones, F. Documento del Pliego de condiciones, documento número 2. Pliego de condiciones).

De frente a lo anterior, se logra determinar que no existe congruencia entre lo indicado en el estudio de mercado, la respuesta a la audiencia especial y lo dispuesto en el pliego de condiciones en cuanto a que los precios de referencia se fijarían considerando el monto del contrato vigente más un 5%.

En razón de lo anterior se **declara parcialmente con lugar** este aspecto del recurso y deberá la Administración corregir el pliego para que exista congruencia entre lo indicado en el pliego de condiciones y el estudio de mercado o bien incorpore al expediente una justificación técnica de los motivos por los cuales se da dicha inconsistencia.

B. Sobre el mecanismo para la verificación periódica de precios.

Criterio de la División:

i) Sobre el mecanismo para verificación periódica de precios

Sobre el mecanismo para verificación periódica de precios, el pliego de condiciones indica lo siguiente:

*"El Administrador del Contrato podrá solicitar al contratista disminuir el precio de los servicios requeridos en las nuevas solicitudes, para lo cual se utilizará el siguiente procedimiento: **I.** Se efectuará una revisión de precios de forma periódica, según lo determine conveniente la Administración, debido a variaciones sustanciales y sostenidas del mercado que se hayan producido. **II.** El Administrador del Contrato procederá a obtener tres precios de referencia de distintas empresas en el mercado local del servicio que cumpla los mismos o al menos similares parámetros de calidad y calculará un precio promedio. **III.** Cuando el precio del contratista sea superior al 20% del promedio, la Administración estará facultada para solicitar una baja en los precios. **IV.** Con base en esto, se le solicitará al contratista una propuesta de mejora económica, la cual debe aportar en el plazo de 3 días hábiles. La Administradora del Contrato procederá a realizar un estudio de razonabilidad para aprobar o rechazar esta propuesta. **V.** En caso de que el contratista no presente la propuesta de mejora económica o sostenga el precio adjudicado o actualizado por medio del mecanismo de reajuste, la Administración le concederá un día hábil adicional para que demuestre que el precio sugerido como resultado de los estudios de mercado le producirá un desequilibrio financiero al precio del bien objeto de esta contratación (deberá aportar prueba idónea y suficiente). El Administrador del Contrato en un plazo de dos días hábiles, procederá a realizar un análisis de la argumentación del contratista en contra del precio sugerido por la Administración y confirmará su decisión, o, por el contrario, aceptará la tesis del contratista, en cuyo caso se adquirirán los servicios con el precio adjudicado o reajustado (en caso de que hayan procedido reajustes de conformidad con la cláusula sobre el reajuste de precios). En caso de rechazarse la tesis del contratista, la Administración entenderá la no aceptación del Contratista de rebajar el precio en cuestión y por tanto estará facultada para apartarse de la exclusividad – de aplicar- y conseguir el servicio en el mercado mediante la generación de una nueva contratación o procedimiento de forma paralela al procedimiento de resolución contractual con fundamento en precio excesivo, cuanto así lo estime necesario la Administración."* (ver 2. Información del Pliego de condiciones, Ingreso del pliego de condiciones, F. Documento del Pliego de condiciones, documento número 2. Pliego de condiciones)

Señala la objetante que el mecanismo de verificación periódica de precios en ejecución contractual permite al Administrador del Contrato solicitar rebajas si el precio adjudicado supera en más de un 20 % el promedio de tres referencias del mercado, e iniciar la resolución del contrato por precio excesivo rompiendo la exclusividad si el contratista se niega a reducirlo. Argumenta que este mecanismo lesiona el principio de equilibrio económico , ya que la expresión "similares parámetros de calidad" no define elementos esenciales del costo (personal, pólizas, herramientas), el umbral del 20 % y las tres referencias carecen de sustento estadístico, y el plazo de un solo día hábil concedido para demostrar documentalmente un desequilibrio financiero resulta desproporcionado e irrazonable.

Al respecto la Administración afirma que las revisiones de precios están fundamentadas en fórmulas matemáticas basadas en índices oficiales y en el Reglamento para Reajuste de Precios N.º 44937-H-MICITT-MIDEPLAN. Además, señala que la referencia al 20 % se vincula con el marco regulatorio que limita las modificaciones contractuales a ese porcentaje máximo del monto inicial.

Al igual que en el punto anterior, la recurrente no acredita que la cláusula le genere una restricción injustificada a la participación, sino que se limita a indicar su disconformidad con la metodología que utilizará la Administración para realizar eventuales verificaciones al precio del contrato, pues estima que no contiene parámetros técnicos objetivos para realizar dicha valoración, sin embargo no logra establecer la recurrente con prueba idónea que dicha metodología sea errónea, desproporcionada o irracional, como tampoco acredita cúal sería la forma adecuada desde el punto de vista técnico para desarrollar dicha verificación de precios, para lo cual debió haberlo probado como sería por ejemplo con un criterio experto.

Otro aspecto importante, es que los artículos 43 de la LGCP, 102, 107 y 109 del RLGCP, establecen las regulaciones normativas respecto a las revisiones y reajuste de precios, mismos que deben verse de forma vinculada con las regulaciones del Reglamento para el reajuste precios en los contratos de obra pública y la revisión de precios en los contratos de bienes y servicios N.º 44937-H-MICITT-MIDEPLAN, regulaciones todas que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 incisos c) f) y g) de la LGCP, cuentan con un rango superior al pliego de condiciones, por lo que el mismo no podría contener regulaciones contrarias a estas normas.

En síntesis, la fundamentación no se trata de cuestionar el pliego de condiciones, sino que la labor del recurrente es desvirtuar la presunción de validez de la cláusula del pliego que impugna, para lo cual debe explicar el motivo, la limitación injustificada que genera y adicionalmente aportar la prueba que respalde sus afirmaciones. misma que debe ser idónea.

Adicionalmente, es importante destacar que el mismo pliego de condiciones establece en la cláusula 7.1 la regulación del mecanismo de revisión de precios a efecto de mantener el equilibrio económico del contrato en la cual se consideran los costos directos e indirectos, sin embargo, la cláusula objetada corresponde a una verificación de precios periódica de frente al mercado, sin que la recurrente haya logrado demostrar que dicha metodología sea errónea, desproporcionada o irracional, tal como ya se indicó.

En ese sentido, una verificación de precios no implica, por sí misma, que el contratista quede desprotegido cuando luego de ese análisis periódica del mercado, se llegare a determinar que el precio cobrado es más bien inferior a esa realidad, por cuanto para estos casos, el contratista bien puede recurrir al mecanismo ordinario de revisión o reajuste de precios (según corresponda), si llegare a determinar que por razones extraordinarias su precio debe ser ajustado a la realidad de mercado, aportando para ello los índices y pruebas respectivas.

En consecuencia, si el contratista determina que el precio pactado requiere un incremento producto de fluctuaciones del mercado, ostenta la plena potestad de accionar el mecanismo establecido en la cláusula 7.1. Esta figura, amparada en el artículo 43 de la LGCP, faculta al prestador para gestionar el reequilibrio económico del contrato, asegurando su correspondencia con la realidad financiera.

De esta manera se tiene, que el recurrente no ha demostrado siquiera con un mínimo ejercicio de qué forma el mecanismo de verificación de precios de frente al mercado que propone la Administración le podría causar un desajuste ilegítimo en el equilibrio económico del contrato, considerando que el mismo pliego contempla la posibilidad de la revisión de precios ordinaria en la cláusula 7.1, sin que el objetante haya demostrado que de utilizarse el mecanismo de revisión de precios, de igual forma no podría satisfacerse este equilibrio económico. Consecuentemente, el recurrente incumple con su deber de fundamentación al no demostrar, mediante prueba idónea, que las herramientas dispuestas por el pliego y en el ordenamiento jurídico (tales como el reajuste, la revisión de precios o el reclamo administrativo, según corresponda) resulten insuficientes o ineficaces para compensar un eventual desequilibrio económico durante la ejecución contractual. En sentido similar se puede ver la resolución R-DCP-SICOP-01173-2026 del 02 de julio de 2026.

No se observa que la cláusula objetada produzca una afectación al equilibrio económico del contrato o se erija como una cláusula restrictiva. Por consiguiente, se **rechaza de plano** este punto del recurso.

ii) Sobre el plazo para referirse a la revisión de precios.

Tal como se desprende de la cita del pliego ya indicada, la Administración dispuso un plazo de un día hábil para que el contratista demuestre que el precio sugerido como resultado de los estudios de mercado le producirá un desequilibrio financiero (ver 2. Información del Pliego de condiciones, Ingreso del pliego de condiciones, F. Documento del Pliego de condiciones, documento número 2. Pliego de condiciones).

Al respecto la recurrente afirma que es un plazo reducido para aportar la información requerida por la Administración y solicita que se modifique por un plazo razonable.

La Administración acoge parcialmente el cuestionamiento relativo al plazo de respuesta para evaluar y ampliar de uno a un máximo de tres días hábiles el plazo concedido al contratista para acreditar un desequilibrio económico.

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, 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.

C. Sobre las multas.

Criterio de la División:

Señala la objetante que el régimen de multas carece de trazabilidad técnica, ya que el instrumento interno dejó inconclusa la estimación de los porcentajes sancionatorios (apareciendo los campos como "#N/D"). Asimismo, cuestiona que la redacción del pliego permite sancionar un mismo hecho material —como la ausencia de un trabajador que no es sustituido— con hasta tres causales concurrentes (0,50 % por ausencia, 5,00 % por falta de la totalidad del personal y 5,00 % por falta de sustitución), lo que expondría al contratista a un cobro acumulado de hasta un 10,50 % diario sobre el pago mensual de la línea. A juicio de la impugnante, esto configura la figura de "multa sobre multa", vulnerando el principio de non bis in idem, la proporcionalidad y la seguridad jurídica. Finalmente, alega que la frase que dispone la ejecución "automática" de las sanciones por mera constatación, recordando que la normativa exige emitir un acto motivado con garantía de debido proceso.

Al respecto la Administración afirma que el pliego realiza una distinción clara entre las faltas atribuibles a las actuaciones del personal y los incumplimientos del contratista en cuanto al suministro total del equipo de trabajo. Sostiene que las sanciones tienen orígenes y naturalezas distintas, siendo excluyentes entre sí según la circunstancia que se presente. Además, respecto a la aplicación "automática", la Administración aclara que esta palabra hace referencia a la retención preventiva del pago mientras se tramita el asunto, asegurando que se respeta el debido proceso mediante la notificación de un apercibimiento formal y exigiendo la declaratoria en firme del Departamento Legal de la institución antes de hacer efectiva la multa.

Siendo que el planteamiento de la objetante se refiere a varios aspectos se resolverá cada uno de forma independiente:

i) Sobre el porcentaje de las multas.

De la revisión del documento identificado como *"Cálculo de cláusula penal y multa"* se observa que el mismo hace un desarrollo para la definición del porcentaje de las cláusulas penales, sin embargo en lo que se refiere a las multas lleva razón la recurrente en cuanto a que el mismo se limita a indicar ***"#N/D"*** al momento de justificar los porcentajes de multas (ver 1. Información de solicitud de contratación, Solicitud de contratación, 5. Archivo adjunto, número 2, *Cálculo de cláusula penal y multa*).

No obstante lo anterior, no se puede perder de vista que el propio pliego de condiciones en la cláusula 19, la Administración incorporó una tabla que estructura una matriz razonada para clasificar los incumplimientos o defectos en la ejecución (multas), en la cual se evalúan tres variables de impacto, a saber: continuidad del servicio, imagen institucional y aspectos sociales, ambientales, sanitarios, seguridad y además se gradúa la gravedad de las faltas en Leves (0,50 %), Moderadas (2,50 %) y Graves (5,00 %) y finalmente se distingue expresamente si las faltas son imputables a la conducta individual del personal o al contratista como empresa. (ver 2. Información del Pliego de condiciones, Ingreso del pliego de condiciones, F. Documento del Pliego de condiciones, documento número 2. Pliego de condiciones)

Así las cosas, si bien el acto preparatorio identificado como *"Cálculo de cláusula penal y multa"* no desarrolló lo relativo a las multas, el propio pliego de condiciones sí lo hace en la cláusula 19 a la cual ya nos referimos, por lo que era deber del objetante desvirtuar también este análisis de la Administración que justifica los porcentajes de sanción, máxime que el mismo forma parte del expediente en el propio pliego.

Lo anterior es importante porque los artículos 88 de la LGCP y 246 del RLGCP, establecen 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, aunado a que el artículo 8 inciso e) de la LGCP, establece que el pliego de condiciones ostenta una presunción de validez, genera una obligación del recurrente de desvirtuar esa presunción con la prueba que sustente su dicho, dado que no son admisibles las meras consideraciones subjetivas que pueda tener un recurrente; de manera entonces que tratándose de los recursos de objeción, la carga de la prueba le corresponde al recurrente que impugne el pliego de condiciones.

Aplicado lo anterior al caso concreto, era deber del recurrente demostrar que los porcentajes definidos por la Administración en el pliego de condiciones son desproporcionados o irrazonables, o bien que la calificación de gravedad otorgada no es técnicamente correcta o incluso que los parámetros considerados continuidad del servicio, imagen institucional y aspectos sociales, ambientales, sanitarios, seguridad no resultan aplicables, sin embargo nada de eso fue desarrollado en el recurso de objeción, sino que el mismo se enfoca en la omisión del acto preparatorio y a argumentar la ausencia de justificación sin ahondar en el desarrollo que se hace en el propio pliego.

Finalmente, no pierde de vista esta División la prueba aportada por la recurrente que corresponde al dictamen jurídico firmado por el Lic. Luis Guillermo Barrantes Rivera, sin embargo el mismo se refiere a otros aspecto de la multa como eventual violación al principio de "non bis in idem", más no se refire a los porcentajes de las multas definidos por la Administración.

En razón de lo anterior se **rechaza de plano** este extremo del recurso, dado que la recurrente no demostró una limitación injustificada a la participación.

ii) Sobre la doble sanción.

Tal como se indicó antes, la cláusula 19 del pliego de condiciones estructura una matriz razonada para clasificar los incumplimientos o defectos en la ejecución (multas), en la cual se evalúan tres variables de impacto, se gradúa la gravedad de las faltas y se distingue expresamente si las faltas son imputables a la conducta individual del personal o al contratista como empresa. (ver 2. Información del Pliego de condiciones, Ingreso del pliego de condiciones, F. Documento del Pliego de condiciones, documento numero 2. Pliego de condiciones).

Es precisamente esa se distinción de si las faltas son imputables a la conducta individual del personal o al contratista respecto de la que la objetante afirma que la redacción actual del pliego genera certidumbre, pues no establece si las causales indicadas son acumulativas, excluyentes, subsidiarias o sucesivas lo que podría representar que un mismo hecho u omisión genere varias sanciones.

Al respecto, la Administración afirma que el pliego claramente identifica que unas multas son imputables al personal y otras al contratista, que la naturaleza de la multa es de un origen diferente, dependiendo de cada circunstancia, así sería la multa, **siendo excluyentes entre sí**.

Ante lo anterior, estima esta División que lleva razón la recurrente en cuanto a que si la intención de la Administración es que dichos supuestos de multas sean excluyentes entre sí, tal circunstancia no está acreditada en las bases del concurso generando el riesgo de que en etapa de ejecución se realice una interpretación distinta en perjuicio del contratista. Lo anterior por cuanto debe tomar en cuenta la licitante, que el responsable ante la Administración es el contratista, de manera tal que si alguno de su personal comete una falta de las que originan alguna sanción económica, su aplicación debe ser únicamente a este, no pareciendo razonable atribuir y aplicar faltas directamente a su personal, que además, le podrían derivar por aparte otra sanción como contratista por la misma falta.

En razón de lo anterior, se **declara parcialmente con lugar** este aspecto del recurso, debiendo la Administración modificar el pliego a efecto de que se indique expresamente cuáles sanciones resultan excluyentes y cómo aplicará las sanciones ante la eventualidad que un mismo hecho pueda ser considerado dentro de varios de los supuestos descritos en la cláusula 19, dejando claro que no es posible aplicar sanciones económicas por el mismo hecho Así mismo a efectos de evitar eventuales confusiones en razón de la terminología que indica *"Multas imputables al Personal y Multas imputables al contratista"* deberá la Administración establecer que el único responsable y sujeto a sanción directa por parte de la Administración ante eventuales faltas sería el contratista.

iii) Sobre la sanción automática.

La cláusula 19 del pliego de condiciones indica lo siguiente en lo que interesa; *"La aplicación y ejecución efectiva de multas se realizará de forma automática por mera constatación debidamente documentada o sustentada en prueba idónea (testimonial, documental, denuncia, video, entre otros medios) y con fundamento de los funcionarios del INCOFER que funjan como fiscalizadores o administradores de la contratación. En*

el caso de las faltas determinadas como tipo leve, el INCOFER podrá realizar un llamado de atención formal y por vía escrita mediante correo electrónico." (ver 2. Información del Pliego de condiciones, Ingreso del pliego de condiciones, F. Documento del Pliego de condiciones, documento número 2. Pliego de condiciones)

De lo anterior se desprende que las bases del concurso disponen que la aplicación y ejecución efectiva de multas se realizará de forma automática, ante lo cual la recurrente afirma que podría ser una limitación al derecho de defensa y la omisión del acto motivado que exige la normativa.

Al respecto la Administración afirma que el término "automático" refiere a la posible retención del pago, hasta tanto no se resuelva el fondo del asunto, en aplicación al debido proceso, de acuerdo con la normativa vigente, para constatar la comisión de la falta que derive una eventual aplicación de multa.

En primer término debe afirmarse que la definición de automático que plantea la Administración en su respuesta a la audiencia especial, dista mucho de lo que dice en pliego de condiciones que como se indicó claramente establece que la aplicación y ejecución efectiva de multas se realizará de forma automática sin hacer referencia a retenciones preventivas.

Adicionalmente, las partes no pueden desconocer que el artículo 117 del RLGCP 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.

Incluso, sobre la estipulación de sanciones automáticas en el pliego de condiciones este órgano contralor ha dicho que ningún apartado o cláusula debe hacer referencia a aplicaciones automáticas de sanciones, bajo el riesgo de incurrir en una infracción al ordenamiento jurídico, al respecto se pueden ver las resoluciones R-DCP-SICOP-01152-2025 del 26 de junio de 2025, R-DCP-SICOP-00109-2026 del 20 de enero de 2026 y R-DCP-SICOP-01518-2026 del 27 de agosto de 2026.

En razón de lo anterior se **declara parcialmente con lugar** este aspecto del recurso a efecto de que la Administración modifique el pliego de condiciones para que el mismo se ajuste a las reglas definidas en los artículos 46 de la LGCP y 116 y 117 del RLGCP.

D. Sobre el Técnico en Neumática.

Criterio de la División:

La cláusula impugnada indica lo siguiente: *"**2.3.5 Técnico en neumática.** Con el fin de verificar la experiencia y el conocimiento requeridos, se solicita al oferente presentar los currículums vitae de cada una de las personas que aporte como mano de obra. Asimismo, deberán adjuntar la documentación que acredite la experiencia y la formación académica exigida para cada perfil. Experiencia comprobable en mantenimiento de sistemas de frenado ferroviario al menos 5 años. Entiéndase: reparación de pistones de freno, válvulas de purga, válvulas de compensación de frenado (JMR), válvulas de seguridad, mantenimiento de sistema de frenos para locomotora de tecnología 26-NL de Westinghouse. Experiencia igual o mayor a 3 años en labores relacionadas con la reparación y el mantenimiento sistemas neumáticos. Conocimiento básico de reparación de válvulas triples de freno para equipo de arrastre tipo K2, Westinghouse ABD, Westinghouse C3W. Conocimiento básico en metalmecánica (mecánica de banco y trazado). Mínimo sexto grado de la Educación General Básica aprobado."* (ver ver 2. Información del Pliego de condiciones, Ingreso del pliego de condiciones, F. Documento del Pliego de condiciones, documento número 2. Pliego de condiciones).

El recurrente sostiene que la exigencia de acumular al menos cinco años de experiencia específica en el mantenimiento de sistemas de frenado ferroviario (tecnología Westinghouse 26-NL y válvulas JMR, K2, ABD y C3W) para el puesto de "Técnico en neumática" resulta excesivamente restrictiva y vulnera la libre concurrencia. Argumenta que la denominación de "Técnico en neumática" no existe como titulación académica ni como ocupación independiente en el clasificador nacional del INEC, por lo que concentrar la idoneidad en experiencia previa con esa tecnología específica reduce el mercado laboral únicamente a quienes hayan laborado anteriormente para el INCOFER. En su lugar, solicita permitir equivalencias funcionales, admitiendo experiencia comprobable en neumática de maquinaria pesada o industrial complementada con capacitación y entrenamiento especializado impartido por la institución previa a la ejecución de los trabajos y reducirla a 3 años.

Por su parte, el INCOFER solicita rechazar este extremo indicando que el pliego de condiciones no exige un título académico formal, sino que prioriza la experiencia práctica verificable debido a la extensa curva de aprendizaje que requieren los sistemas ferroviarios. Indica que el requisito de cinco años de experiencia constituye el plazo técnico idóneo, determinado a partir de su trayectoria acumulada en la contratación y operación de talleres, para garantizar la seguridad operativa y el conocimiento cabal del equipo. Aclara que, aunque se considerara la experiencia en neumática industrial general, la adaptación de ese personal a la maquinaria rodante requeriría una curva de aprendizaje interna de al menos seis meses, por lo que mantiene su posición respecto a la rigurosidad del perfil exigido.

Siendo que lo impugnado corresponde a especificaciones técnicas del pliego de condiciones relacionada con la experiencia mínima del personal y una vez vistos los alegatos de la partes, estima esta División que se debe partir de lo dispuesto en la LGCP sobre cómo debe la Administración, definir las especificaciones técnicas del pliego de condiciones. En ese sentido el artículo 40 de LGCP establece claramente que las especificaciones técnicas deberán estar definidas en términos de calidad, desempeño y funcionalidad, aspecto que se reitera en el RLGCP en el artículo 90 inciso 3 punto a).

Al respecto esta División ha indicado que definir las especificaciones técnicas en términos de desempeño y funcionalidad consiste en que los requerimientos para brindar el servicio público, exijan aspectos indispensables para garantizar el cumplimiento que se persigue con cada concurso, no obstante, tales requisitos pueden ser recurridos como sucede en el presente caso, siendo que le corresponde a la Administración demostrar que los mismos obedecen a criterios objetivos (desempeño y funcionalidad) y debe justificar su imposición en observancia a los principios de libre competencia e igualdad. En ese sentido, las condiciones técnicas pueden imponer términos y condiciones que la Administración ha fijado para atender la respectiva contratación (ver resoluciones No. R-DCA-SICOP-01251-2023, R-DCP-SICOP-01479-2024 y R-DCP-SICOP-00960-2025).

Ante los cuestionamientos de la recurrente, la Administración pretende mantener la especificación argumentando motivos de experiencia propia y curva de aprendizaje, las cuales son razones de conveniencia, pues en su respuesta a la audiencia especial otorgada reconoce que no es usual encontrar personal en el mercado laboral, con la experiencia específica solicitada.

Analizados los argumentos de la Administración es claro que el INCOFER insiste en mantener las especificaciones técnicas relacionada con la experiencia mínima del personal, con sustento en razones de conveniencia y no técnicas, sin embargo éstos no son motivos suficientes para limitar injustificadamente la participación, ni justificación para que se niegue a realizar las modificaciones necesarias al pliego en aras de definir condiciones técnicas objetivas en los términos del artículo 40 de la LGCP y 90 de la LGCP que garanticen la libre concurrencia.

En ese sentido, este órgano contralor no puede validar el hecho de que aspectos meramente operativos o de conveniencia, sean la justificación que utiliza la Administración para mantener las especificaciones técnicas sin explicar los motivos, objetivos, técnicos, mecánicos o incluso de mercado, que respaldan este requerimiento.

Si la Administración pretendía mantener la especificación debía justificar la indispensable necesidad de mantenerla por razones de funcionalidad y desempeño como por ejemplo haber demostrado que modificar la experiencia puede causar una afectación negativa en el servicio o poner el riesgo la seguridad de las personas, o incluso demostrar con un estudio de mercado que existe suficiente personal que cumple con los requisitos planteados en las bases del concurso. En otras palabras la Administración no logra justificar técnicamente, los motivos por los cuales modificar la experiencia en los términos que ofrece el objetante, le impediría atender su necesidad en términos de funcionalidad y desempeño, a pesar de la prueba que aporta la recurrente como son los criterios técnicos de expertos.

Bajo esa lógica, se debe recalcar que si bien el pliego de condiciones reviste una presunción de validez, la misma es susceptible de ser desvirtuada mediante prueba en contrario, y en el presente caso, la recurrente ha aportado diversas pruebas (criterios técnicos de expertos) que precisamente van dirigidas a demostrar que la experiencia puede ser equiparable en términos de funcionalidad y desempeño a los que requiere el pliego de condiciones, aspecto que no fue rebatido por la Administración mediante prueba o criterio técnico que permitiera de forma objetiva desvirtuar los elementos probatorios aportados por la recurrente, ya que ni siquiera se refirió a esa prueba.

Así entonces, se esperaba que en la respuesta por parte de INCOFER demostrara de forma indubitable y objetiva, que este requisito técnico de la experiencia mínima resulta indispensable desde el punto de vista técnico, de manera que de no cumplirse peligraría la ejecución del contrato, el servicio público o incluso la seguridad de la personas, máxime cuando la prueba aportada por la recurrente acredita con criterio experto con experiencia en INCOFER, que manifiestan la no afectación del contrato con experiencia equivalente.

Con lo anterior no se pretende limitar el derecho que tiene la Administración de incluir cláusulas o condiciones de frente al ejercicio de su discrecionalidad, sin embargo, no puede perderse de vista que esa definición de especificaciones técnicas requiere que sean suficientemente claras por su relación directa con el objeto contractual y con las necesidades de la Administración a efectos de satisfacer el interés público en los términos que lo requiere el artículo 40 de la LGCP y no constituir un obstáculo injustificado a la libre concurrencia.

Es por todo lo expuesto, que se **declara parcialmente con lugar** el recurso de objeción y se le ordena a la Administración justificar de manera técnica, objetiva y de frente al mercado que la experiencia mínima definida en el pliego cumple en términos de funcionalidad y desempeño, caso contrario deberá proceder a su variación

Recurso 8002026000002004 - DENNIS MADRIGAL CERVANTES

Téngase por atendido este aspecto según lo resuelto en el apartado Recurso 8002026000002005 - DENNIS MADRIGAL CERVANTES de esta resolución.

5. Aprobaciones

Encargado	DAVID VENEGAS ROJAS	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	24/09/2026 13:55	**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)	24/09/2026 13:56	**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	29/09/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01740-2026	**Fecha notificación**	24/09/2026 15:37