

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	Rolando Brenes Vindas		
Fecha/hora gestión	13/11/2024 09:52	Fecha/hora resolución	13/11/2024 10:24
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072024000001927
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2024LY-000005-0000500001	Nombre Institución	Municipalidad de Alajuela
Descripción del procedimiento	Contratación Obras de conservación vial a desarrollarse en el Cantón de Alajuela, Según Demanda, Cuantía Inestimable		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002024000001792	21/10/2024 17:49	Edwin Castro Rodríguez	MONTEDES SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

3. *Validaciones de control

- Tipo de procedimiento
- En tiempo
- Prórroga de apertura de ofertas
- Legitimación
- Quién firma el recurso
- Firma digital
- Pliego de Condiciones Objetado
- Temas previstos

4. *Resultando

- I. Que mediante auto No. 8052024000002042 de las 8:35 horas del 24 de octubre de 2024 esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante.
- II. Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

5. *Considerando

5.1 - Recurso 8002024000001792 - MONTEDES SOCIEDAD ANONIMA

Sistema de evaluación – Factor de evaluación - Argumento de las partes

I. SOBRE EL FONDO.

1) Sobre los factores de evaluación de Pymes: Con respecto a los argumentos de la empresa objetante y la posición de la Administración, se remite a las manifestaciones y documentos que constan incorporados en este expediente electrónico. La parte objetante refiere limitaciones en cuanto a ubicación dentro del área metropolitana, y solicita que se mantenga la evaluación a favor de las Pymes.

Sistema de evaluación – Factor de evaluación - Argumentación de la CGR

Parcialmente con lugar

Criterio de la División: El pliego de condiciones, en la cláusula V, punto 2, indica lo siguiente: “[...] *Para la verificación y asignación de puntaje el oferente deberá presentar certificación del Ministerio de Economía, Industria y Comercial válida su condición de empresa pequeña y mediana (Pyme) y se determinará la región de acuerdo con el lugar que certifique la patente donde se encuentra operando funciones. / - PYME ubicada en el cantón de Alajuela: 0.6% / - PYME ubicada en la región de GAM: 0.3% / - PYME ubicada en otro cantón: 0.1% / [...]*” (p. 62 del documento adjunto No. 14 al pliego de condiciones electrónico publicado el 10 de octubre de 2024). En el presente caso, la ronda anterior de objeciones fue resuelta mediante la resolución Nro. R-DCP-SICOP-01528-2024 de las 8:34 horas del 4 de octubre de 2024, y en relación con el allanamiento de la Administración sobre la incorporación de evaluación a Pymes, fueron citadas las resoluciones No. R-DCA-SICOP-01599-2023 (Municipalidad de Acosta, carpeta asfáltica) y No. R-DCP-SICOP-00827-2024 (Conavi, superficie de ruedo), en cuanto debe existir un estudio previo que justifique la inclusión del criterio de evaluación a favor de las Pymes en razón del objeto, y la existencia de Pymes en la zona. En el oficio No. MA-SGV-0583-2024, de 26 de setiembre, emitido dentro del proceso de atención de la ronda previa de objeciones, la unidad técnica refirió la existencia de Pymes en la región de Alajuela, y considera el listado aportado por una de las empresas objetantes. Posteriormente, de forma previa a la modificación cartelaria subsiguiente, por oficio No. MA-SGV-0616-2024, de 8 de octubre, se incorpora el mismo listado y se hace referencia a su ubicación. Ahora bien, considerando la información que recaba la unidad técnica correspondiente, en relación con los domicilios sociales registrados (Registro de Personas Jurídicas), y la vinculación aparente con el presente objeto, según las certificaciones DIGEPYME, se observa que ninguna de las Pyme está ubicada en el cantón de Alajuela, ocho de las once Pymes están fuera de la Gran Área Metropolitana (que constituye un factor de evaluación), y dos de las tres empresas situadas en la GAM no aparecen inscritas ante DIGEPYME en carreteras. Posteriormente, mediante el oficio No. MA-SGV-0619-2024, de 9 de octubre, la unidad técnica hace referencia a la justificación de incluir factores de evaluación a las Pymes, y para desarrollo regional señala que “...estas empresas suelen emplear a personas de la región...”; y sobre trascendencia subraya el “...*impacto positivo en la economía local y en la creación de empleo...*”. De las referencias anteriores (oficio de 9 de octubre de 2024) no se observa de qué forma estos criterios generales fueron verificados mediante un estudio de mercado basado en funcionalidades (del objeto) y debidamente parametrizado para efectos de permitir fundamentar cualquier cláusula del pliego de condiciones. Ahora bien, se procede a hacer referencia los criterios de evaluación de Pymes, en relación con el objeto; y luego al criterio de ubicación geográfica incorporado en los criterios de evaluación. En cuanto a lo primero, el artículo 73 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública refiere las competencias de la Autoridad de Contratación Pública, que con el insumo analítico del MEIC, podrá establecer “...*los objetos en que las PYMES mantienen mayor posibilidad de competir...*”. Por su parte el transitorio VII del RLCP refiere la vinculación con el régimen jurídico en compras sustentables, conforme su evolución normativa en las últimas décadas; de lo cual es importante mencionar que el Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración (Decreto 33305 de 2006), hace referencia al concepto de abastecimiento adecuado (artículos 4.1, 4.17, 11 y 14). La determinación de la política pública en materia de compras públicas sustentables, como se observa, debe provenir de las autoridades correspondientes, dentro de lo cual deben existir los parámetros suficientes para medir los requerimientos empresariales en el cumplimiento del objeto, y con ello lograr una correcta atención de la necesidad pública. La política pública en comentario no podrá depender sólo de la Proveeduría institucional o de la unidad técnica municipal correspondiente, en la medida que serían más bien ejecutores, y los parámetros de medición requeridos exceden la planificación particular de un concurso. En caso de que la Administración no haya establecido, con base en criterios identificables, si el objeto de la presente contratación puede ser atendido por una Pyme, resultaría improcedente la incorporación de esos criterios de evaluación en el pliego de condiciones de esta contratación; donde la intervención de consorcios de Pymes exigiría incluso criterios diferenciados. No se desconoce la posibilidad de que la política pública correspondiente, fundada en cuerpos normativos de distinto rango, establezca criterios de acceso a Pymes en objetos complejos, ya fuese mediante la modulación del principio de economía de escala, el encadenamiento o articulación empresarial, o incluyendo la subcontratación de Pymes en las ofertas de grandes empresas. Para el caso, la Administración no ha referido la política pública en la cual fundamenta la incorporación de los criterios de evaluación de Pymes. En relación con el punto segundo, las Medidas para incentivar la participación de empresas, pyme y empresas de la economía social en las compras públicas de la administración, según criterios de localización y sostenibilidad (Decreto 42709 de 2020), hace referencia al incentivo en compras públicas que incorporen proveedores de mercado conformados por Pymes y empresas de economía social, “...*según su ubicación geográfica...*” (artículo 1), y que estén “...*ubicadas en la zona geográfica donde será requerido el objeto contractual o cercanas a éste*” (artículo 3, inciso b). Este marco normativo no ampara directamente los criterios incorporados en el pliego de condiciones, en la medida que la Administración no logró identificar Pymes en la zona, pese a lo cual otorga puntaje a las situadas en el cantón de Alajuela; si por zona se entiende un concepto más amplio, no se comprende de qué forma puede considerarse equivalente a GAM, y no así los cantones con mayor cercanía (concepto indeterminado, claro está) aunque no parte del GAM. De forma adicional, el puntaje asignado a las Pymes no permite que un hipotético oferente logre la totalidad del puntaje, puesto que el criterio de estar ubicado en el cantón de Alajuela más el criterio de GAM suman 0,9%, es decir, no cierra a 1%, considerando que la intención del redactor fue otorgar el mayor puntaje posible a las Pymes ubicadas en el cantón de Alajuela. De conformidad con lo expuesto, la inexistencia de estudio de mercado que concrete dichos parámetros, y con ello la probabilidad de que una Pyme pueda atender el objeto de la contratación, y ante la objeción de criterios diferenciados en relación con la ubicación fuera del GAM, se declara el recurso **parcialmente con lugar**, de tal forma que la Municipalidad de Alajuela debe excluir del pliego de condiciones el otorgamiento de puntaje en evaluación a la condición Pyme. Se entiende que la motivación necesaria fue solicitada por el presente órgano contralor en la ronda anterior de objeciones, y ello no fue atendido en su oportunidad.

Recurso 8002024000001792 - MONTEDES SOCIEDAD ANONIMA

Condiciones invariables (admisibilidad) - Argumento de las partes

2) Ubicación de las plantas de asfalto (Área metropolitana): Con respecto a los argumentos de la empresa objetante y la posición de la Administración, se remite a las manifestaciones y documentos que constan incorporados en este expediente electrónico. La parte objetante señaló que la disposición cartelaria carece de fundamento técnico; considera que Orotina está más cerca de Alajuela que otros puntos de la GAM; que las fuentes de materiales para la producción de mezcla asfáltica están fuera de la GAM; y que la mayor altitud de ubicación una planta de asfalto (msnm) incide en un mayor consumo de combustible.

Condiciones invariables (admisibilidad) - Argumentación de la CGR

Con lugar

Criterio de la División: El pliego de condiciones, en la cláusula N, punto 2, indica lo siguiente: *“El oferente deberá presentar la ubicación de sus plantas de asfalto y agregados, las cuales deberán para considerarse válidas ubicadas dentro de la conocida “Área Metropolitana”, por lo que las plantas que ubiquen fuera de esta área no podrán considerarse válidas para el presente concurso.”* (p. 19 del documento adjunto No. 14 al pliego de condiciones electrónico publicado el 10 de octubre de 2024). Al respecto, es criterio reiterado del presente órgano contralor que la distancia de la planta de asfalto, con respecto al sitio de las obras, no puede constituir un requisito de admisibilidad ni un criterio de evaluación, en la medida que el pliego de condiciones y la normativa técnica que se tiene por incorporada es de obligada observancia por el eventual adjudicatario, entre ello la temperatura de la mezcla asfáltica. De esta forma, en la resolución No. R-DCA-00889-2021 se dispuso lo siguiente: *“[...] Ante el escenario desarrollado, se cuestiona esta División, cuál es la ventaja que representa este factor de evaluación para la Administración, pues claro está, que de ofrecerse un producto en condiciones de temperatura no aptas para la Administración, quien asume el riesgo sería el eventual adjudicatario, pues deberá sustituir ese material por otro que reúna las condiciones necesarias para dar un producto de calidad de acuerdo a normas y especificaciones de la materia. [...] Revisada la norma referida [CR-2010] no se observa como esta pueda ser el fundamento para considerar la distancia de acarreo como un factor de evaluación pues como se vio la norma expone distintos medios para mantener la temperatura de la mezcla. Por lo tanto garantizar la temperatura de la mezcla resulta ser una obligación del contratista, donde premiarle por esa condición, en la mezcla asfáltica, que resulta un aspecto de obligatorio cumplimiento con la normativa, se convierte en un factor de evaluación inapropiado, de frente a como se dijo el sistema de selección debe poseer factores pertinentes y trascendentes, que al final del proceso, culmine en la selección del mejor potencial oferente. Hace ver la Administración además en base a un gráfico que, la temperatura es un factor de suma importancia en la colocación de la mezcla, aspecto este último que no desconoce este órgano contralor, sin embargo, en ese gráfico únicamente se establecen variables de tiempo y de temperatura, sin que la Administración realice análisis alguno para explicar cómo esta condición –temperatura adecuada de colocación– se perdería o se vería afectada de frente al escenario que expone el gestionante cuando traduce esa limitada distancia a tiempos mínimos de desplazamiento y señala que no se afectarían las condiciones adecuadas de la mezcla asfáltica, amén de que como se indicó, es responsabilidad del contratista proporcionar la mezcla en condiciones aptas, indistintamente de si se está más cerca o no del punto en referencia de colocación. [...] estima viable este Despacho que deberá la Administración proceder con la eliminación del factor “distancia de acarreo”, dentro del sistema de evaluación, pues como se indicó en la forma actual, tal y como está planteado el requisito, éste no representa una ventaja competitiva que contribuya de forma objetiva en la selección del mejor oferente, por lo expuesto en líneas anteriores y con ello se tendría cubierta la pretensión del objetante.”* (Considerando I.1). Ese mismo año, mediante la resolución No. R-DCA-01326-2021, que cita el precedente anterior, y en relación con criterios de evaluación es indicado lo siguiente: *“[...] En sentido similar al trascrito, en este caso concreto, el rubro “ubicación de la planta de producción de asfalto”, por sí mismo y por lo expuesto supra, no presenta realmente ventaja competitiva que impacte en la selección de la eventual contratista, adolece de pertinencia y trascendencia acreditada, siendo entonces procedente que la Municipalidad deba eliminar ese rubro o factor ponderable. [...]”* Posteriormente, en la resolución No. R-DCA-SICOP-00131-2022, es citada la No. R-DCA-00889-2021, y es emitido pronunciamiento sobre cláusula de admisibilidad en los términos siguientes: *“[...] este órgano contralor estima insuficiente para sustentar el requerimiento cartelario, en la medida que de la lectura integral del cartel en el apartado denominado Especificaciones y Detalles de Obra regula las condiciones de preparación y colocación de la mezcla asfáltica, incluyendo el aspecto de la temperatura. [...] De aplicación para el caso concreto, para la ejecución del objeto que en este caso se licita, –el suministro, acarreo, colocación y acabado final de carpetas de mezcla asfáltica–, corresponde observar los manuales y normas que regulan desde el punto de vista técnico todo lo relacionado a la preparación y aplicación de la mezcla asfáltica, prácticas que deben ser observadas por el contratista indistintamente del lugar en el que se encuentre localizada la planta. [...]”* Conforme los criterios anteriores, se tiene que las razones apuntadas por la Municipalidad de Alajuela no ofrecen una motivación técnica suficiente para apartarse de los precedentes anteriores. En concreto, la Administración establece el requisito de ubicación de la planta de asfalto en el “área metropolitana”; sin embargo, se desconoce el significado técnico de esta delimitación, y aun cuando se considere equivalente a Gran Área Metropolitana, no se observa motivación que vincule el régimen jurídico del Plan regional de desarrollo urbano Gran Área Metropolitana y sus anexos (Reglamento de 26 de abril de 1982, emitido por el INVU), y el Reglamento de Higiene Industrial (Decreto No. 11492 de 1892), al cual remite el anterior, con el objeto del procedimiento. La Municipalidad de Alajuela señala que una distancia que supere dichos límites (del “área metropolitana”) incide en la degradación y pérdida de características del producto; refiere la necesidad de observar estándares para el rendimiento óptimo con base en normativa técnica (que no identifica); subraya la aparente afectación de la consistencia del asfalto debido a una temperatura con variaciones después del transporte; cita criterio de experiencia (de esa Administración) que impone una temperatura de entre 140 y 160 grados centígrados para garantizar la adecuada compactación y durabilidad; y apunta la necesidad de mantener una densidad del asfalto de 1500 kg/m³, que no garantiza la variación de temperatura ante el transporte. De frente a dichas manifestaciones, en relación con la norma técnica, el pliego de condiciones estipula el apego a las disposiciones del CR-2020 como obligación que asume el cotizante como eventual contratista, con el fin de garantizar la calidad de los procesos, al señalar lo siguiente: *“Las Especificaciones Técnicas asociadas a cada renglón de pago estarán siendo responsabilidad del contratista revisar y analizar las especificaciones completas contenidas en el Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras, Caminos y Puentes CR-2020, de manera que se cumpla mínimo con los siguientes puntos: / Preparación previa de las áreas para ejecutar la actividad / a) Utilización de materiales acorde a los parámetros técnicos para la calidad / b) Ejecución sana y eficiente de procesos constructivos técnicamente viables y correctos / c) Empleo adecuado de los equipos y maquinaria para cada actividad / d) Realizar las obras con los acabados finales indicados en cada sección o especificación / e) Cumplimiento con los criterios o parámetros de aceptación para cada actividad considerados en las respectivas secciones del CR-2020 / f) Desarrollo de auto control de calidad acorde a los términos de referencia y aceptabilidad para cada renglón de pago o actividad / g) Entrega de certificado final de calidad de las obras ejecutadas / h) Recepción final de las obras”* (p. 13). Posteriormente, el pliego de condiciones en el apartado P (Especificaciones técnicas), en el punto 1 (Diseño y composición de las mezclas), indica lo siguiente: *“Si se utiliza aditivo para mejorar el desempeño de la mezcla asfáltica se deberá cumplir con lo siguiente: / [...] / [...] La temperatura de mezclado y compactación debe cumplir con la especificación del productor del asfalto. Se tiene que garantizar que las temperaturas utilizadas no perjudiquen el desempeño final de la mezcla asfáltica incumpliendo los requisitos Requisitos de desempeño para mezclas asfálticas.”* (p. 33). En el mismo apartado P del pliego, en el punto 1.4 (Requisitos para la mezcla asfáltica en caliente), se indica lo siguiente: *“Estos requisitos deberán cumplirse tanto para la fórmula de la mezcla para trabajo, como para la producción de mezcla asfáltica de aplicación en la obra. / Estos requisitos deberán cumplirse tanto para la fórmula de la mezcla (diseño de mezcla), como para la mezcla asfáltica producida en la obra (fórmula de mezcla para el trabajo). / [...]”* (p. 39). El pliego de condiciones, en las líneas 6 (Suministro, acarreo, colocación y compactación de concreto asfáltico en caliente, capa de rodamiento, preparado en planta, de tamaño máximo nominal de 12,7 mm.), y 7 (Suministro, acarreo, colocación y compactación de concreto asfáltico en caliente, capa de rodamiento, preparado en planta, de tamaño máximo nominal de 19 mm.) (pp. 7-8), remite a las secciones 400-401 completas de CR-2020. A su vez, la sección 401.05 (Aceptación, Medición y Pago) del Manual de Especificaciones generales para la construcción de carreteras, caminos y puentes (CR-2020; oficializado mediante Decreto ejecutivo No. 43397 de 2022), indica lo siguiente: *“Para la aceptación del diseño, medición y pago refiérase a la Sección 405 Suministro y Colocación de Mezcla Asfáltica en Caliente.”* (p. 627 del archivo digital, 547 del documento). El CR-2020, en el punto 405.06 (Proceso y control de compactación de la mezcla asfáltica), señala lo siguiente: *“El proceso de compactación debe seguir el patrón establecido en el tramo de prueba indicado en el punto 405.03.08 Tramo de Prueba. / [...] No se permitirá la compactación cuando la temperatura en la mezcla descienda por debajo de la temperatura mínima establecida en el tramo de prueba y en la sección 405.05.02 Operaciones previas y durante la colocación; en cuyo caso la mezcla asfáltica se deberá retirar del sitio de las obras. / [...]”* (p. 647 del archivo digital, 567 del documento). Sobre las disposiciones relativas al tramo de prueba, el apartado 405.05 (Operaciones previas y durante la colocación de mezcla asfáltica en caliente), punto 405.05.01 (Operaciones de transporte), señala lo siguiente: *“[...] Se debe realizar un monitoreo de la temperatura de la mezcla asfáltica cargada. La mezcla deberá ser entregada en el sitio con la temperatura necesaria para colocación definida en el tramo de prueba.”* (pp. 645-646 del archivo digital, 565-566 del documento). Se observa de las anteriores disposiciones, la

exigencia técnica al contratista de mantener condiciones de temperatura de la mezcla asfáltica, según los parámetros exigibles, en el sitio de colocación; tratándose de aspectos que deberán ser sometidos a los procesos de verificación de la calidad, inspección y fiscalización, por parte de los profesionales del contratista y de la Administración. Del análisis de la Municipalidad de Alajuela, tanto al reformar la cláusula ahora objetada, como de la respuesta brindada a la audiencia del recurso aquí conocido, no se desprende un análisis integral de las disposiciones del mismo pliego de condiciones y de la normativa técnica que lo integra, con lo cual lo procedente es declarar **con lugar** este punto del recurso de objeción, de tal forma que la Municipalidad de Alajuela debe eliminar la restricción incorporada en el pliego de condiciones, relativa a la ubicación de la planta de asfalto, mediante las modificaciones correspondientes.

3) Sobre la tramitación de las líneas 45 y 46 con el resto del objeto: Con respecto a los argumentos de la empresa objetante y la posición de la Administración, se remite a las manifestaciones y documentos que constan incorporados en este expediente electrónico. La parte objetante señaló que dichas líneas son las únicas que están previstas para toma en boca de planta; considera que los requerimientos históricos hacen ver la incorporación de asfalto como insumo de los ítems contratados, y no como suministro directo a la Administración; y que la Administración puede tramitar dichos ítems en un procedimiento separado. **Criterio de la División (preclusión):** El pliego de condiciones, en la cláusula J, líneas 45 y 46, indica lo siguiente: “[...] / Cada una de las ofertas deberá cotizar la totalidad de los renglones de pago según la línea a oferta contenidos en este documento [...]. / [...] / Las ofertas que no consideren la totalidad de los renglones de pago no serán consideradas dentro del concurso y automáticamente serán descalificadas. / [...]”; de seguido, en la Tabla No. 2, para la línea 45, describe la actividad en los términos siguientes: “Suministro de mezcla asfáltica en caliente, preparado en planta, de tamaño máximo nominal de 12,7 mm.”; y para la línea 46 refiere la actividad de la forma siguiente: “Suministro de emulsión asfáltica para retirar en boca de planta.” (pp. 6 y 12 del documento adjunto No. 14 al pliego de condiciones electrónico publicado el 10 de octubre de 2024). Ahora bien, en relación con el instituto de la preclusión, el artículo 90 de la Ley General de Contratación Pública (No. 9986 de 2021) dispone lo siguiente: “La preclusión procesal opera en todos los tipos de recursos que regula la presente ley e implica la extinción de la facultad para impugnar el contenido del pliego de condiciones o el acto final del procedimiento según corresponda, cuando ya se ha ejercido con anterioridad el respectivo recurso o se contó con la posibilidad de hacerlo. / Cuando se objete un pliego de condiciones que ya había sido sometido al recurso de objeción, es susceptible de ser impugnado únicamente el contenido del pliego objeto de modificación, no así el contenido de cláusulas consolidadas que no fueron modificadas con anterioridad. / [...]”. En el caso particular, se tiene que la cláusula objetada –antes transcrita– mantiene la misma redacción que el pliego de condiciones inicialmente publicado el 2 de setiembre de 2024 (documento No. 4 adjunto al pliego de condiciones electrónico). Si atendemos a la posibilidad de objetar el pliego de condiciones, el plazo previsto normativamente habría vencido el 12 de setiembre de 2024, sin que existan circunstancias que permitan considerar que la objeción aquí conocida debe considerarse dentro del plazo legal en relación con el pliego de 2 de setiembre de 2024. De allí que se denota que lo pretendido por el recurrente es abrir la discusión sobre un aspecto que no fue objeto de modificación, siendo que en esta ocasión sólo resultaría procedente la interposición de recurso de objeción de aquellas cláusulas modificadas por la Administración, ya sea por así ordenarlo la Contraloría General o porque hayan sido variadas de oficio por parte de la entidad licitante. Así las cosas, aquellas cláusulas que no hayan sido modificadas y que sean cuestionadas en esta etapa procesal se consideran consolidadas y por ende cualquier cuestionamiento estaría precluido. Por lo tanto, conforme lo dispone el artículo 245, inciso d, del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (Decreto 43808 de 2022) se **rechaza de plano** este punto del recurso de objeción.

4) Sobre la existencia de procedimientos de contratación con el mismo objeto (consideración de oficio): Criterio de la División: El pliego de condiciones, en la cláusula cláusula J, Tabla No. 2, incorpora 46 líneas sujetas a cotización de eventuales oferentes (pp. 7 a 13 del documento adjunto No. 14 al pliego de condiciones electrónico publicado el 10 de octubre de 2024); que son parcialmente coincidentes con las incorporadas en los pliegos de condiciones de los procedimientos tramitados por esa misma Administración en SICOP bajos los números 2023LE-000015-0000500001, 2023LE-000018-0000500001, 2023LE-000023-0000500001, 2023LE-000024-0000500001, 2023LE-000025-0000500001, y 2023LE-000029-0000500001. Estos procedimientos para conservación vial presentan el estado de evaluación de ofertas. Este órgano contralor, en relación con la coexistencia de procedimientos y contratos en ejecución, se ha pronunciado en los términos a exponer. En relación con la existencia de procedimiento sin firmeza o formalización se indicó lo siguiente: “Que esa Administración inició el procedimiento [...] por el mismo objeto contractual; no obstante el acto de adjudicación a favor de [...], fue objeto de recurso de apelación por parte de la empresa [...], sin que a la fecha se cuente con resolución final.” (hecho 4; oficio 1065-2010, DJ-0422, de 2 de febrero). Sobre la existencia de contrato previo con la misma empresa, se indicó lo siguiente: “De previo a promover el concurso, la Administración deberá verificar y acreditar que no existan dos contrataciones para el mismo objeto, lo cual se deja advertido. Debe tener claridad lo contratado a [...], y verificar si se ha dado su cabal cumplimiento, y de no ser así, proceder de conformidad. Bajo ninguna circunstancia podrán existir dos contrataciones para el objeto que aquí se autoriza.” (Condicionamiento 16; oficio 1983-2019, DCA-0563, de 12 de febrero). En cuanto a la existencia de contrato previo con contratista incumpliente, en la medida que se autoriza la suscripción de un nuevo contrato, se ha indicado lo siguiente: “Se advierte que la determinación de si existió un incumplimiento grave por parte de la empresa [...] al contrato suscrito en virtud de la licitación pública [...], así como el procedimiento de resolución contractual y la decisión que al final se tome, son exclusiva responsabilidad de los jefes y titulares subordinados del [...]. La autorización que aquí otorga esta Contraloría General se fundamenta en lo expuesto por el señor [...], y en la satisfacción de las necesidades que le permitan a [...] cumplir con sus fines institucionales; queda claro que esta autorización no constituye criterio alguno por parte de esta Contraloría General respecto del eventual incumplimiento o no de la empresa [...], ni del proceso de resolución que se está llevando a cabo, los cuales se tramitan bajo responsabilidad de ese Banco.” (Condicionamiento 5; oficio 564-2008, DCA-0257, de 25 de enero); “[...] la autorización concedida para la contratación del Consorcio [...], fue por el resto del plazo total pendiente de ejecución por parte de [...], sin que sea dable entender [...] que este plazo cubre sólo el período de duración del proceso de resolución contractual, que actualmente se sigue contra este último consorcio del que su representada forma parte. / [...] / Lo anterior, por cuanto la propia normativa prevé la necesidad de evitar los inconvenientes de mantener simultáneamente dos relaciones contractuales para la ejecución de los mismos trabajos [...]” (oficio 11891-2009, DJ-2079, de 16 de noviembre); “Además, debe verificar y acreditar en el expediente administrativo que no existe un contrato vigente para la ejecución de las mismas obras que pueda generar problemas contractuales futuros.” (Criterio, párr. 8, inc. 5; oficio 6399-2010, DJ-2674, de 5 de julio); y “No está demás señalar, que la Administración deberá velar porque no se mantengan en ejecución dos contratos sobre el mismo objeto de manera simultánea. De tal forma que en caso de promover un nuevo procedimiento, deberá garantizar que de previo a la suscripción del contrato que se origine de éste deberá definir la situación jurídica con el actual contratista en estricto apego a la normativa que rige la materia.” (Criterio, ú. párr.; oficio 20437-2022, DCA-3105, de 28 de noviembre). Con base en lo expuesto, se hace ver a la Municipalidad de Alajuela que no podrán existir dos o más contratos en ejecución, con el mismo objeto contractual y para el mismo período de tiempo, de tal manera que deberá tomar una decisión en relación con los seis procedimientos del año 2023, o en relación con el procedimiento que nos ocupa. Con lo recién expuesto no es validado aspecto alguno de los procedimientos del año 2023, y en relación con el procedimiento aquí objetado, el alcance del criterio queda supeditado al conocimiento de la impugnación que se resuelve.

5) Sobre el alcance de la conservación vial (consideración de oficio): Criterio de la División: El pliego de condiciones, en la cláusula cláusula A, relativa al objeto contractual se indica lo siguiente: “[...] El cual será un contrato de conservación o mantenimiento según art. 176 inciso d) y una modalidad de cotización de precios unitarios según art. 175 inciso a). [...]” (p. 1 del documento adjunto No. 14 al pliego de condiciones electrónico publicado el 10 de octubre de 2024). No obstante lo anterior, en la cláusula B (Justificación) se hace referencia a los ejes principales del Subproceso de Gestión Vial y es referido el mejoramiento vial (pp. 1-2). De conformidad con la Norma técnica para el desarrollo y la conservación de la red vial cantonal (oficializada mediante Decreto 40139 de 2016), “[...] La conservación vial no comprende la construcción de obras nuevas ni partes de ellas; tampoco, la reconstrucción ni el mejoramiento.” (artículo 1, inciso d). El CR-2020, en relación con el concepto de conservación vial se indica lo siguiente: “La conservación comprende todo lo que no alcanza a ser construcción de obras nuevas o variación sustancial de estándar de las existentes. Tampoco comprende las obras de restauración que se requieren a causa de emergencias.” (p. 102 del archivo digital, p. 22 del documento). En relación con el concepto de reconstrucción, se indica lo siguiente: “Renovación completa de la

estructura del camino, con previa demolición parcial o total de la estructura del pavimento o las estructuras de puente. Esta actividad está fuera del alcance de la conservación vial.” (p. 126 del archivo digital, p. 43 del documento). Por su parte, en relación con el mejoramiento, la citada Norma técnica de la red vial cantonal señala lo siguiente: “Es el conjunto de mejoras o modificaciones de los estándares horizontales o verticales de los caminos, relacionados con el ancho, el alineamiento, la curvatura o la pendiente longitudinal, a fin de incrementar la capacidad de la vía, la velocidad de circulación y aumentar la seguridad de los vehículos. También se incluyen dentro de esta categoría, la ampliación de la calzada, el cambio del tipo de superficie de tierra a material granular expuesto o de este a pavimento bituminoso o de concreto hidráulico entre otros, y la construcción de estructuras tales como alcantarillas mayores, puentes, intersecciones, espaldones, aceras, ciclovías, cunetas, cordón y caño.” (artículo 1, inciso k); en tanto que el Manual CR-2020 ofrece para mejoramiento la definición siguiente: “Mejoras o modificaciones de las normas de diseño horizontal o vertical de los caminos, relacionadas con el ancho, el alineamiento, la curvatura o la pendiente longitudinal, a fin de incrementar la capacidad de la vía y la velocidad de circulación. También se incluyen dentro de esta categoría, la ampliación de la calzada, la elevación del estándar del tipo de superficie (“upgrade”) de tierra a lastre o de lastre a asfalto, entre otros, y la construcción de estructuras tales como alcantarillas grandes, puentes o intersecciones.” El presente órgano contralor, mediante la resolución No. R-DCA-0101-2017 de las 13:36 horas del 16 de febrero de 2017, al pronunciarse sobre la posibilidad de optar por la modalidad de contrato de entrega según demanda en obra pública, señaló lo siguiente: “[...] La obra debe corresponder a un objeto estandarizado o repetible, en el sentido de que sea susceptible de ser construido en serie, y que no deba ser adaptado a circunstancias particulares cada vez que requiera ser construido. Por lo cual, el objeto contractual en cada uno de los procedimientos de contratación que se lleguen a tramitar bajo esta figura de la entrega según demanda deben caracterizarse por ser técnicamente idénticos, cuyas especificaciones técnicas serán definidas por la Administración en el cartel del concurso. En el sentido de que, la Administración cada vez que requiera que sea construida la obra únicamente extienda la orden al contratista y éste en atención a los requerimientos técnicos que fueron previamente establecidos en el pliego de condiciones lleve a cabo el trabajo. Por el contrario, no sería aplicable la figura de la entrega según demanda en aquellos objetos contractuales que para ser ejecutados se requiere hacer adaptaciones en cada ocasión que se necesite la obra. [...]” (Considerando III) Consecuente con lo anterior, se entiende que el mejoramiento requiere de planos específicos, entre otros requerimientos constructivos generales, en cuanto signifique una variación en la rasante o en los alineamientos horizontal o vertical, tal como lo refieren precisamente las definiciones antes transcritas. Con el fin de subrayar la diferenciación entre ambos modelos, conservación vial y mejoramiento, el artículo 2 de la Ley General de Caminos Públicos (ley 5060 de 1972), señala que las vías nacionales podrán ser objeto de construcción nueva, mejora o ampliación por parte de las Municipalidades si ante el MOPT son presentados los estudios y recomendaciones técnicas de rigor. En la tramitación del expediente legislativo de la reforma a dicho numeral (expediente 8190 de 1978, antecedente de la ley 6312 de 1979), el entonces ministro del MOPT señaló lo siguiente: “[...] Por lo menos la interpretación que se le da al artículo es precisamente en lo que se refiere a construcción y mejoramiento; o sea, lo que sea alterar el camino, no mantenerlo. O lo que es construir nuevo o mejorar una situación ya existente, pero no sobre las condiciones mismas del camino, sino que cuando se trata de hacer variación ya sea de rasante o del alineamiento horizontal. / [...]” (p. 14, sesión del 19 de octubre de 1978). Las diferencias expuestas inciden de forma cierta en los parámetros de fiscalización de los contratos públicos derivados, de tal manera que debe entenderse que este procedimiento se vincula únicamente a conservación vial. Debe la Administración, adecuar el objeto específico a conservación vial, según la planificación precedente, el cumplimiento de los requisitos constructivos que correspondan, y la utilización de los instrumentos de inspección, y fiscalización establecidos en el pliego de condiciones, y la normativa aplicable.

II. SOBRE LA REGLA FISCAL (consideración de oficio): De conformidad con el artículo 11, Capítulo IV, Título IV, de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, No. 9635 de 2018, y el Decreto ejecutivo No. 41641-H de 2019, 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 del límite de regla fiscal previsto para el ejercicio económico del año 2023, 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 (incluidas las órdenes de compra) 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.

6. Aprobaciones

Encargado	FERNANDO MADRIGAL MORERA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	13/11/2024 10:22	Vigencia certificado	17/05/2024 15:22 - 16/05/2028 15:22
DN Certificado	CN=FERNANDO MADRIGAL MORERA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=FERNANDO, SURNAME=MADRIGAL MORERA, SERIALNUMBER=CPF-02-0652-0911		
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	ROLANDO BRENES VINDAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	13/11/2024 10:24	Vigencia certificado	03/03/2022 16:03 - 02/03/2026 16:03
DN Certificado	CN=ROLANDO BRENES VINDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ROLANDO, SURNAME=BRENES VINDAS, SERIALNUMBER=CPF-02-0490-0008		
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		

7. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	18/11/2024 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01809-2024	Fecha notificación	13/11/2024 10:25