


Emitir resolución de recursos
1. Generar resolución de recursos

Encargado	Adriana Artavia				
Fecha/hora gestión	24/01/2025 10:15	Fecha/hora resolución	24/01/2025 10:22		
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000000146		
* Tipo de resolución	Resolución de rechazo				
Número de procedimiento	2024LY-000002-0006000001	Nombre Institución	Consejo Nacional de Vialidad		
Descripción del procedimiento	Mantenimiento rutinario mayor, periódico y rehabilitaciones para la Red Vial Nacional.				

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002024000002280	20/12/2024 17:07	ALEJANDRO ACOSTA MORA	ALSO FRUTALES SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Le ▾)	Por preclusión (Artícul ▾)

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. 8052025000000018, del 07 de enero de 2025, 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

I. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO PRESENTADO. ALSO FRUTALES, S. A. 1) Sobre enmienda No. 3 y oficio No. GCSV-01-2024-0991(0221). Criterio de la División: Señala el objetante que los documentos de cita van en contra de lo que dispone la normativa, pues pretende justificar la eliminación del puntaje que por ley corresponde otorgar a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), en violación directa de los principios de legalidad, seguridad jurídica y transparencia, sumado a que indica se incumple lo ordenado por esta División de Contratación Pública en la pasada ronda de objeciones, mediante resolución R-DCP-SICOP-01815-2024 del 18 de noviembre del 2024, ya que la Administración no se refiere al recurso presentado por la empresa Constructora Montedes y que además no existe, un criterio fundamentado, que justifique incumplir con lo ordenado por el artículo 23 de la LGCP ya que la Empresa Montedes, demostró que las PYMES, si tienen capacidad para ejecutar el presente objeto contractual, conforme lo plasma el artículo 50 constitucional, sin embargo CONAVI desconoce su obligación constitucional y descarta las PYMES argumentando que no son capaces de cumplir apesar de que ciertamente prestan servicios de conservación vial y de construcción, no solo a las municipalidades. Agrega que los funcionarios pueden hacer solo lo que le está autorizado y en este caso, lo que está autorizado, es el otorgamiento del porcentaje, de hasta un 10%, a las PYMES, en el sistema de evaluación. Por lo antes descrito afirma que hay vicio de legalidad en la motivación y fundamentación de la enmienda No. 3 y oficio GCSV-01-2024-0991(0221) y no corresponde a lo ordenado por esta División. Es así que solicita el gestionante que esta División valore la ilegalidad de lo actuado por el CONAVI mediante la citada Enmienda No. 3 y en particular respecto al contenido del oficio GCSV-01-2024-0991(0221) y en su defecto, solicitar a la Administración atender lo previamente ordenado por la propia CGR en la resolución R-DCP-SICOP-01815-2024, respecto al análisis y respuesta técnica y legal de los argumentos válidamente desarrollados por la empresa Constructora Montedes S.A., respecto al estudio "Justificación técnica y legal para no incorporar una evaluación favorable a las PYMES en la licitación de mantenimiento vial". Por su parte, la Gerencia de Asuntos Jurídicos del CONAVI mediante respuesta a audiencia especial señala que se referirá solo a los aspectos de legalidad; asimismo, las partes técnicas y financieras no harán referencia a lo expuesto por el objetante, en razón que ya consta en el expediente de la contratación las razones de peso del porqué la administración en este procedimiento no dará puntos a las empresas Pymes. Ante ello señala que de conformidad con el artículo 90 de la LGCP y 250 a), del reglamento se evidencia preclusión procesal en los argumentos de la empresa objetante pues en el presente caso este punto ya ha sido recurrido y resuelto por el ente Contralor, con la R-DCPSICOP-01488-2024, que le dio la razón a la Administración para que no asigne puntaje a estas empresas, consecuentemente a lo anterior, dicho extremo se encuentra precluido. Por otra parte indica que mediante oficio No. GCSV-01-2024-0991(0221) de fecha 6 de diciembre 2024, se brinda respuesta a la empresa Constructora Montedes S.A., conforme lo ordenó esta División, acto administrativo que no fue recurrido por la empresa Montedes S.A. demostrándose con ello que la empresa se dio por satisfecha con lo indicado por la Administración. Indica que la objetante está recurriendo la enmienda No. 3, la cual en ningún momento hace referencia al extremo impugnado y cuando se emitió el criterio técnico objetivo con oficio No. GCSV-12-2024-0813 (0217) del 10 de octubre del 2024, denominado: "*Justificación técnica y legal para no incorporar una evaluación favorable a las PYMES en la licitación de mantenimiento vial*", el aquí objetando no presentó recurso de objeción, ni impugnó el citado informe quedando este en firme. Y el desarrollo que efectúa -de forma precluida-, lo hace con sustento en el recurso de la empresa Constructora Montedes S.A., sin aportar pruebas o argumentos nuevos. Indica el CONAVI, que entiende debe apegarse al principio de legalidad, el cual ha sido aplicado al fundamentarse por qué no resulta procedente en este tipo de contratación otorgar puntaje a las PYMES, -principio que se ve reflejado en el oficio No. GCSV-12-2024-0813 (0217) del 10 de octubre del 2024, denominado "*Justificación técnica y legal para no incorporar una evaluación favorable a las PYMES en la licitación de mantenimiento vial*", con el que se fundamenta fehacientemente por qué para este tipo de contratación es inviable aplicar puntuación a las empresas PYMES, es así que afirma cumplió con la obligación y requisito de validez del estudio técnico objetivo en el sentido de no conceder puntajes a las PYMES, consecuentemente a lo expuesto se demuestra claramente que no se está ante un fraude de Ley como lo pretende hacer ver el objetante, el cual ni siquiera realiza un breve desarrollo del porqué las empresas PYMES se le deba otorgar un puntaje. Por último afirma que en resolución No. R-DCP-SICOP-01815-2024 se le indicó a la Administración que debía pronunciarse sobre lo expresamente indicado por la empresa MONTEDES S.A., esto no implica que tenía que darle la razón al objetante, lo cual ocurrió en el oficio No. CSV-01-2024-0991 (0221) de fecha 06 de diciembre de 2024. Ahora bien, ante el cuadro fáctico expuesto, como aspecto de primer orden conviene referir a que nos encontramos de frente a una cuarta ronda de objeción, es así que el pasado 10 de diciembre de 2024, se publica en el Sistema Integral de Compras Públicas, SICOP, las modificaciones cartelarias producto de la resolución No. R-DCP-SICOP-01815-2024, de fecha 18 de noviembre de 2024, la cual corresponde a la tercera ronda de objeciones. En virtud de lo anterior, resulta necesario determinar si los cuestionamientos en que se fundamenta el recurso que se analiza versa sobre cláusulas cartelarias modificadas, o si por el contrario se refieren a argumentos precluidos por tratarse de requerimientos o cláusulas que no sufrieron modificación alguna y por ende se mantienen incólumes luego de la modificación del pliego de condiciones que se impugna, en cuyo caso debieron ser objetadas en el momento procesal correspondiente. De ahí, que sólo resultaría procedente la interposición de un nuevo recurso de objeción contra las 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; mientras que las cláusulas que no hayan sido modificadas y que sean cuestionadas en esta etapa procesal se consideran consolidadas y por ende cualquier cuestionamiento estaría precluido. De acuerdo con ello, debe tenerse presente que la preclusión ha sido entendida como la pérdida o extinción de una facultad legal, de manera que este órgano contralor ha interpretado que una vez acaecida la preclusión no es posible admitir para su conocimiento argumentos que debieron conocerse en una fase previa, puesto que ello atentaría contra la seguridad jurídica y la agilidad y eficiencia en la elaboración de los pliegos de condiciones; siendo entonces que no existe una posibilidad ilimitada en cuanto al momento de objetar el pliego de condiciones durante el procedimiento de contratación. En ese sentido, aún y cuando se tratara de alegatos debidamente motivados y fundamentados sobre cláusulas cartelarias que no fueron modificadas, los mismos deberán ser rechazados. De acuerdo con lo anterior, resulta necesario determinar si la objeción presentada versa precisamente sobre modificaciones o enmiendas que haya efectuado la Administración al pliego, o bien se trata de aspectos que bien pudieron ser impugnados durante etapas previas. Es así que aplicando lo expuesto líneas arriba para el caso concreto, resulta esencial traer a colación la resolución No. R-DCP-SICOP-01488-2024, de 30 de septiembre de 2024, que corresponde a la segunda ronda de objeciones presentadas y que al respecto indicó: "**1) Sobre apartado No. 4. Metodología de Evaluación. Incorporación del factor Pyme. Criterio de la División:** (...). Indica que lo resuelto por esta contraloría no fue que se incorporara automática el puntaje PYME, sino que se solicitó que la Administración justificara las razones por las cuales en la presente contratación es o no aplicable asignar un puntaje a las Pymes en el sistema de calificación. Sin embargo, se omitió este análisis y justificación de parte del CONAVI y en la Enmienda 1 modifica el sistema de evaluación sin mayor fundamentación y se desconocen las razones de la asignación del puntaje de PYME, el porqué de un 5% y no otro porcentaje, y se omite el análisis necesario que demuestre la necesidad o valor agregado para el objeto en particular.(...). Por lo anterior solicita que se elimine el puntaje asignado a la condición de PYME Regional a falta de los análisis y fundamentación que al efecto establece la normativa vigente sobre la materia. Por su parte la Administración señala que, adjunta el oficio No. GCSV-12-2024-0693 (0217), de 16 de septiembre de 2024, emitido por la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, el cual contienen la; "*Justificación técnica y legal de no incorporación de una evaluación favorable a las PYMES*". Conforme a lo anterior resulta cierto que esta División en la primera ronda de objeciones, emite la resolución No. R-DCP-SICOP-01076-2024. En esa etapa procedimental se requería como pretensión de uno de los gestionantes que, en cuanto a que el sistema de evaluación este contuviera hasta un 10% puntaje a aquellas pymes de la región, lo anterior de conformidad con el artículo 23 de la LGCP, sin embargo viendo la respuesta dada en esa oportunidad por la Administración, dicho extremo de declaró parcialmente con lugar, ello con la finalidad de que la Administración justificará de forma razonada y con apego a la normativa si resultaba pertinente las razones por las cuales en la presente contratación es o no aplicable asignar un puntaje a las Pymes en el sistema de calificación. Ahora bien, a pesar del criterio emitido por esta División, resulta cierto que en la enmienda No. 1, CONAVI

es omiso en justificar si resulta aplicable o no, la asignación de porcentaje al factor pyme y sin el mínimo razonamiento agregar el factor al sistema de evaluación asignando un 5%. Acontecimiento que en esta segunda ronda de objeción no comparte el gestionante por las razones transcritas en párrafos anteriores y requiere que se elimine el puntaje asignado a la condición de PYME Regional, es así que en esta oportunidad la Administración procede a emitir criterio en cuanto a las razones por las cuales desde el punto de vista técnico y jurídico no es procedente la incorporación de dicho factor, aspectos que corren bajo su exclusiva responsabilidad y teniendo en cuenta que ya consta el criterio requerido en la primera ronda de objeción, lo procedente es declarar con lugar el recurso de objeción en el presente extremo, y proceda la Administración con la modificación respectiva del cartel". (subrayado no es del original). En virtud de lo anterior, como aspecto de primer orden conviene señalar que, si bien con la primera modificación al pliego de condiciones, -producto de la primera ronda de objeciones-, el CONAVI no llevó a cabo el estudio correspondiente ordenada por esta División en la resolución No. R-DCP-SICOP-01076-2024, de 27 de julio de 2024, en cuanto a que debía justificar, motivar los razonamientos en cuando a si resultaba procedente o no incorporar como factor de evaluación puntuación a las pymes, sí resulta cierto que en la segunda ronda de objeción, con la respuesta de la Administración consta el estudio efectuado por CONAVI, que motiva la no incorporación de factor favorable para puntuar las pymes, es así que se puede acreditar adjunto a la enmienda No. 2., consta en SICOP, el oficio No. GCSV-12-2024-0813 (0217), de 10 de octubre de 2024, denominado "*Justificación técnica y legal para no incorporar una evaluación favorable a las PYMES en la licitación de mantenimiento vial*", criterio técnico y jurídico que determina en relación a una serie de elementos que para el presente concurso no resulta procedente puntuar dentro de la metodología de evaluación las pymes, pues al respecto este señala: "(...). Dicho lo anterior, se tiene que la Administración considera que, de la mano con la naturaleza técnica tan especializada del objeto contractual, la dimensión financiera de este tomando en consideración las cantidades máximas de la misma y futuras ampliaciones, se determina que no debe tomarse en consideración un aspecto aislado del presente concurso, sino la conjugación de todos las aristas anteriormente, y bajo las cuales no se determina que esta licitación deba promover una ponderación que brinde una ventaja indebida, contraria al principio de legalidad y al principio de igualdad de oportunidades y de trato. Conclusión Desde un punto de vista tanto técnico como legal, la incorporación de un puntaje preferencial del 5% para las PYMES en esta licitación de mantenimiento vial no es justificable debido a la naturaleza de los requerimientos técnicos y financieros del proyecto. Si bien la participación de PYMES es un objetivo loable en otros tipos de contrataciones, en este caso, la calidad, la seguridad vial y la eficiencia económica deben prevalecer. Otorgar este tipo de ventaja puede resultar en una distorsión competitiva y en una afectación negativa para el proyecto y los recursos públicos involucrados la justificación para no otorgar un puntaje adicional a las PYMES en esta licitación se basa en la naturaleza del contrato, que requiere capacidades técnicas, financieras y operativas que las PYMES, según la definición del MEIC, no suelen tener. Desde un punto de vista legal, favorecer a las PYMES en este tipo de licitación podría constituir una violación a los principios de igualdad, eficiencia y libre competencia, establecidos en la LGCP y el RCA. Los riesgos derivados de una ejecución deficiente o un incumplimiento contractual afectarán tanto la red vial nacional como el uso eficiente de los recursos públicos...". Ahora bien, luego de conocer el estudio transcrito, que se origina como respuesta con la segunda ronda de objeciones por parte de CONAVI, a pesar de haberse requerido desde la primera ronda de objeciones por esta División, resulta cierto que el momento procesal oportuno para cuestionarlo, debatirlo lo sería con la anterior ronda de objeciones, es decir la tercera ronda, pues como se indicó fue puesto en conocimiento de las partes con respuesta a audiencia especial de CONAVI en la segunda ronda de objeciones, lo que ciertamente ocasionó en esa oportunidad que la empresa Constructora Montedes, S.A. impugnará el citado criterio buscando con ello retrotraer el sistema de evaluación a la incorporación del factor pymes. Y al respecto de ello mediante la resolución No. R-DCP-SICOP-01815-2024 de 18 de noviembre de 2024, que da respuesta a esa tercera ronda se indica: "(...) resulta cierto que es en esa etapa del procedimiento (con la contestación de la audiencia especial de la segunda ronda de objeciones), que los potenciales oferentes conocen del estudio: "*Justificación técnica y legal para no incorporar una evaluación favorable a las PYMES en la licitación de mantenimiento vial*", que consta en el oficio No. GCSV-12-2024-0813 (0217), de fecha 10 de octubre de 2024, por ende resulta cierto que hasta ese momento procesal los oferentes conocen de la justificación que emite el CONAVI para no puntuar la empresa con la condición pyme y ello origina que sea en esta tercera oportunidad que los potenciales oferentes ostentan su momento procesal oportuno para aceptar la justificación o bien proceder a debatirla...". Lo anterior quiere decir que era con la anterior ronda de objeciones -tercera ronda-, que los potenciales oferentes ostentaban la posibilidad de presentar su disconformidad en relación al citado estudio técnico y jurídico, lo que quiere decir que cualquier aspecto en relación al fundamento para no puntuar las pymes tuvo que discutirse en la anterior ronda de objeciones y no como lo pretende hacer el gestionante en este oportunidad. Con lo anterior, se concluye que el extremo recurrido por el objetante en cuando debatir la no puntuación de la pyme en la metodología de evaluación debió hacerlo en la anterior oportunidad cuando se conoció el estudio que sustenta la no incorporación, aspecto que en la actualidad se encuentra consolidado, por lo que se impone **rechazar de plano** el recurso, por lo que el derecho de ejercer la acción recursiva contra la misma se encuentra precluido, aspecto que comparte la Administración licitante al brindar respuesta a la audiencia especial concedida, por lo que según lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley General de Contratación Pública en concordancia con el artículo 250 del Reglamento a la misma Ley se impone el rechazo por preclusión. Ahora bien, no obstante el rechazo de la gestión interpuesta por la empresa Also Frutales S.A., por encontrarse precluida, a modo de aclaración se le hace ver que tampoco a demostrado sus argumentaciones que debe hacerse, pues el incorporar dentro del sistema de evaluación el factor pyme no obedece a una conducta automática de la Administración, sino que debe la Administración previo a su incorporación realizar un estudio para verificar si resulta procedente de frente al objeto de la contratación, aspecto que consta se dió en el presente procedimiento. Por otra parte se le indica que la Administración no incumplió lo ordenado por esta División, ya que consta primeramente el oficio No. GCSV-12-2024-0813 (0217), de 10 de octubre de 2024, denominado "*Justificación técnica y legal para no incorporar una evaluación favorable a las PYMES en la licitación de mantenimiento vial*", que es el criterio técnico y jurídico que fundamenta las razones del porque no se puntúa las pymes, es decir si existe el estudio que ordenó esta División y CONAVI bajo su discrecionalidad y responsabilidad opta por justificar las razones de no concluir en la metodología de evaluación las empresas pymes. Ahora bien en relación al recurso presentado por la empresa Constructora Montedes en tercera ronda, esta División indicó lo siguiente en resolución No R-DCP-SICOP-01815- 2024; "*Es así que deberá CONAVI referirse al escrito de objeción presentado por la empresa Montedes S.A., en cuanto a los señalamientos que realiza cuestionando el estudio efectuado y los argumentos expuestos para acreditar la ponderación de las empresas pymes. Por lo anterior expuesto, se declara parcialmente con lugar este extremo, siendo que no se conoce el criterio de la Administración en ese sentido y deberá proceder con el análisis del recurso, en tanto a valorar si lleva razón o no la empresa objetante y con base al análisis que realice y si resultara procedente alguna modificación al cartel dar la debida publicidad*". Ante dicha indicación, consta en el expediente electrónico de la contratación el oficio No. GCSV-01-2024-0991 (0221), de 06 de diciembre de 2024, por el cual la Administración reitera que: "(...). que en este concurso no se dispone de los insumos necesarios establecidos por la normativa aplicable, para asignar puntuación especial a las PYME, sin perjuicio de que la Administración ha justificado debidamente, sin que se haya acreditado con prueba indubitable, las razones por las cuales además no conviene incorporar dicho beneficio por la naturaleza del objeto a concursar". Lo que permite concluir que la Administración licitante sí brindó respuesta al citado recurso y mantiene la posición que externó en el oficio No. GCSV-12-2024-0813 (0217), de 10 de octubre de 2024, denominado "*Justificación técnica y legal para no incorporar una evaluación favorable a las PYMES en la licitación de mantenimiento vial*". Ahora bien la empresa objetante dice además que impugna la enmienda No. 3., pero es omisa en desarrollar cuáles aspectos concretos debate de dicho documentos, no existe una pretensión concreta hacia dicha enmienda No. 3. Por último debe indicarse que la gestionante basa sus argumentos en relación a pretender la incorporación del factor pyme, pero lo que hace es replicar alegatos presentados por la empresa Constructora Montedes. Además no aporta algún ejercicio o elemento de prueba nuevo que permita acreditar el oficio No. GCSV-01-2024-0991 (0221), de 06 de diciembre de 2024, que es la respuesta a dicho recurso, es contrario al ordenamiento jurídico, o bien resulta lesivo de principios que rigen la materia, violente sus derechos, esto en el entendido que estamos de frente al sistema de evaluación y no de condiciones de admisibilidad.

Además, se debe mencionar que la recurrente tampoco demostró, por medio de una prueba técnica pertinente y útil, las razones por las cuales debe la Administración en este caso concreto, de frente al objeto de la contratación, incorporar en el sistema de evaluación una puntuación a las Pymes, desacreditando todas las razones invocadas por el Conavi en los oficios antes mencionados, más allá de que la normativa en materia de contratación pública regula la posibilidad de hacerlo, lo cual se reitera depende de un análisis previo de la Administración licitante de que resulte aplicable al objeto de la contratación.

6. Aprobaciones

Encargado	ADRIANA ARTAVIA GUZMAN	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	24/01/2025 10:20	Vigencia certificado	07/05/2024 14:28 - 06/05/2028 14:28
DN Certificado	CN=ADRIANA ARTAVIA GUZMAN (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ADRIANA, SURNAME=ARTAVIA GUZMAN, SERIALNUMBER=CPF-01-1137-0068		
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	KAREN MARIA CASTRO MONTERO	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	24/01/2025 10:22	Vigencia certificado	08/03/2022 10:05 - 07/03/2026 10:05
DN Certificado	CN=KAREN MARIA CASTRO MONTERO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=KAREN MARIA, SURNAME=CASTRO MONTERO, SERIALNUMBER=CPF-04-0181-0227		
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	29/01/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00132-2025	Fecha notificación	24/01/2025 10:22