


Emitir resolución de recursos
1. Generar resolución de recursos

Encargado	OSCAR JESUS ABURTO MOYA		
Fecha/hora gestión	29/05/2025 08:52	Fecha/hora resolución	29/05/2025 14:33
* Procesos asociados	Recursos <input type="text"/>	Número documento	8072025000000976
* Tipo de resolución	Resolución de Fondo <input type="text"/>		
Número de procedimiento	2024LY-000048-0021400001	Nombre Institución	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Descripción del procedimiento	21400001 Servicio de recolección, transporte y disposición final de escombros		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8122025000000262 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 1 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 2 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 6	17/03/2025 20:02	JORGE EDUARDO CHACON CHACON	NIVELACIONES Y TRANSPORTES ROLJUANJO LIMITADA	Parcialmente con lugar <input type="text"/>	No aplica <input type="text"/>

Resultado del acto final	No aplica <input type="text"/>
---------------------------------	--------------------------------

3. *Resultando

I- Que mediante auto No. 8122025000000656 del 27 de marzo del 2025 se otorgó audiencia inicial a la Administración licitante y a la empresa adjudicataria. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación. Por su parte la empresa adjudicataria presentó su respuesta de manera extemporánea.

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.

4. *Considerando

Recurso 8122025000000262 - NIVELACIONES Y TRANSPORTES ROLJUANJO LIMITADA

I- HECHO PROBADO: Los hechos que se han tenido por demostrados para efectos de la resolución, se han incorporado a la parte considerativa de la resolución con su respectiva referencia de prueba.

II- SOBRE LA LEGITIMACIÓN DEL RECURRENTE.

A-) Recurso de apelación presentado por la empresa NIVELACIONES Y TRANSPORTES ROLJUANJO LIMITADA

En el caso bajo estudio se tiene que la Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados promovió la Licitación Mayor No. 2024LY-000048-0021400001 con el objeto de adquirir el servicio de recolección, transporte y disposición final de escombros. En el marco de la presente contratación, la Administración Licitante procedió adjudicar las partidas 1, 2 y 6 al consorcio CWS-TECNO - COSTA RICA WASTE SERVICE SOCIEDAD ANONIMA y las partidas 3, 4 y 5 a la empresa NIVELACIONES Y TRANSPORTES ROLJUANJO LIMITADA.

En este sentido, la empresa apelante presenta su recurso de apelación contra la Adjudicación de las partidas 1, 2 y 6. Para dichas partidas el resultado del sistema de evaluación es el siguiente: **Partida 1** - Consorcio CWS-TECNO 100% - NIVELACIONES Y TRANSPORTES ROLJUANJO LIMITADA 75,01% / **Partida 2** - Consorcio CWS-TECNO 100% - NIVELACIONES Y TRANSPORTES ROLJUANJO LIMITADA 95,64% - **Partida 6** - Consorcio CWS-TECNO 100% - NIVELACIONES Y TRANSPORTES ROLJUANJO LIMITADA 99,66% (ver en SICOP: Expediente/ [4. Información del acto final]/ Resultado del sistema de evaluación).

En virtud de lo anterior, para que la empresa apelante pueda demostrar su legitimación a partir de un ejercicio de mejor derecho y de tal forma proceda la interposición de su recurso de apelación, esta debe demostrar que la oferta presentada por la empresa CWS-TECNO - COSTA RICA WASTE SERVICE SOCIEDAD ANÓNIMA, la cual obtuvo una puntuación superior, adolece de un incumplimiento o, en su defecto, que la aplicación de la metodología de evaluación le confiere a la apelante una mejor calificación. Dentro del ejercicio expuesto, la empresa apelante, NIVELACIONES Y TRANSPORTES ROLJUANJO LIMITADA, formula una serie de inconsistencias en contra al adjudicatario, mismas que serán analizadas de seguido.

1-) Sobre la doble participación.

Criterio de la División: En el ámbito del recurso de apelación interpuesto, la empresa apelante señala que el consorcio adjudicado está conformado por las sociedades Manejo Integral Tecno Ambiente S.A. (*cédula jurídica 3-101-405054*) y Costa Rica Waste Service S.A. (*cédula jurídica 3-101-736698*), las cuales, según su alegato, forman parte de un mismo grupo de interés económico. Menciona que este vínculo se evidencia ya que comparten trabajadores, la posesión de una póliza común ante el Instituto Nacional de Seguros (INS) y el hecho de que ambas entidades están representadas legalmente por el señor Carlos Eduardo López Alvarado (*cédula 2-0453-0151*), quien ostenta la condición de apoderado generalísimo sin límite de suma y con capacidad de actuación individual para cada una de las empresas mencionadas.

El argumento central del recurso se fundamenta en el presunto incumplimiento del artículo 49 de la LGCP, el cual prohíbe la participación de una misma persona física o jurídica en un concurso bajo más de una oferta, ya sea como subcontratista, oferente individual o integrante de un consorcio. Dicha restricción se extiende a las personas físicas o jurídicas que integran un mismo grupo de interés económico. Adicionalmente, menciona el artículo 126 del RLGCP, que reafirma la prohibición de participación múltiple en un mismo procedimiento de contratación y enfatiza su aplicación a los grupos de interés económico conforme a lo previsto en el artículo 49 de la LGCP.

En virtud de lo expuesto, la empresa apelante concluye que la conformación del consorcio adjudicatario por entidades pertenecientes a un mismo grupo de interés económico constituye un incumplimiento material de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, lo que sustenta su recurso presentado contra la adjudicación de las partidas del concurso

La Administración licitante en su audiencia inicial, sostiene que el consorcio adjudicatario, en cumplimiento de las disposiciones establecidas en la LGCP y su Reglamento, presentó declaraciones juradas en las que manifestó que, al momento de su participación en el procedimiento de contratación, no existían impedimentos legales que restringen su participación. Menciona la Administración que dicha normativa establece con claridad que una persona física o jurídica solo puede participar en un mismo concurso en una de las siguientes modalidades: como subcontratista, oferente individual o formando parte de una oferta conjunta o consorciada. Asimismo, la Administración señala que las dos empresas que conforman el consorcio adjudicatario participaron mediante la presentación de una única oferta bajo la figura del consorcio, lo que, a su criterio, evidencia el cumplimiento de las disposiciones normativas y reglamentarias aplicables. En virtud de lo anterior, concluye la Administración que no se ha incurrido en ninguna contravención a la normativa vigente.

Para este despacho contralor, resulta indispensable proceder al análisis de las disposiciones normativas que regulan la conformación y participación de las empresas que conforman grupos de interés económico dentro del marco de un procedimiento de contratación pública. El artículo 48 de la LGCP, establece que el Reglamento, regulará lo concerniente a los grupos de interés económico y a su vez nos brinda una definición de este tipo de agrupaciones: *“estará conformado por el conjunto de dos o más personas que mantengan cualquier relación financiera, administrativa o patrimonial significativa entre sí.”*

En concordancia con lo anterior, el numeral 132 del RLGCP, dispone: *“Artículo 132. Conformación de los grupos de interés económico. Un grupo de interés económico estará conformado por el conjunto de dos o más personas que mantengan cualquiera de las relaciones financieras, administrativas o patrimoniales significativas entre sí, conforme a los Lineamientos Generales para la aplicación del Reglamento para la calificación de deudores emitidos por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)”* De lo transcrito, se debe partir que un grupo de interés económico se conforma de la agrupación de dos o más personas (*físicas o jurídicas*), que mantengan relaciones financieras, administrativas o patrimoniales significativas entre sí, de modo tal, que cuando se configure cualquiera o una de estas relaciones significativas anteriormente descritas, se estará en presencia de un grupo de interés económico.

Seguidamente, y para el argumento que se plantea en contra de la oferta adjudicataria, el artículo 126 del RLGCP dispone lo siguiente: *“Artículo 126. Participación única en cada procedimiento de contratación. Una persona física o jurídica únicamente podrá figurar para un mismo concurso en una única oferta ya sea como subcontratista, oferente individual o participar de forma conjunta o consorciada. La condición anterior también resultará aplicable a las personas físicas o jurídicas que conformen un mismo grupo de interés económico en los términos establecidos en el artículo 49 de la Ley General de Contratación Pública. / Lo anterior a excepción de lo establecido en el artículo 133 de este Reglamento.”*

En relación con lo expuesto, se observa que la normativa vigente establece un criterio restrictivo respecto a la participación de los oferentes en un mismo procedimiento de contratación, disponiendo que éstos únicamente podrán concurrir bajo una sola oferta, ya sea en calidad de subcontratista, oferente individual o parte de una oferta conjunta o consorcial. Dicha limitación se extiende igualmente a las personas físicas o

jurídicas que formen parte de un grupo de interés económico, cuya definición, conforme al artículo 48 de la LGCP, corresponde a: "el conjunto de dos o más personas que mantengan cualquier relación financiera, administrativa o patrimonial significativa entre sí".

Visto lo anterior, se desprende, por tanto que los grupos de interés económico **solo pueden participar mediante una única oferta**, quedando prohibida la presentación de múltiples propuestas por parte de una o varias empresas pertenecientes al mismo grupo. Esta disposición se encuentra alineada con los principios fundamentales de la reforma integral de la ley, especialmente en lo relativo a la garantía de libre concurrencia y la optimización del valor del dinero público, asegurando que el principio de concurso se materialice más allá de un cumplimiento meramente formal.

En síntesis, la restricción de la participación de empresas que integran un grupo de interés económico, bajo el principio de que únicamente una de ellas podrá intervenir en un mismo procedimiento de contratación, ya sea en calidad de oferente individual, participante conjunto o en forma de un consorcio, tiene como finalidad impedir la evasión de sanciones por parte de cualquiera de las entidades que conforman el grupo, evitar cualquier forma de corrupción, así como evitar conductas comerciales desleales o colusorias, las cuales podrían generar distorsiones en el proceso de adjudicación y, en última instancia, desembocar en la exclusión indebida de una oferta legítima.

Ahora bien, resulta fundamental precisar el deber que recae sobre los recurrentes de fundamentar adecuadamente sus acciones recursivas. Conforme a lo dispuesto en los artículos 88 de la LGCP y 245, 246, 262 y 266 de su Reglamento, es imperativo que, en su escrito de interposición, los recurrentes expongan de manera motivada las razones por las cuales consideran que el acto final debe ser modificado y que, en su lugar, debe emitirse un nuevo acto que les resulte favorable. Para satisfacer este deber de fundamentación, no basta con la mera formulación de alegatos por parte del recurrente, pues, en atención a las disposiciones normativas referidas, resulta indispensable que las afirmaciones sean debidamente acreditadas. Esto implica la necesidad de aportar pruebas que respalden sus manifestaciones, garantizando así la solidez y pertinencia de su pretensión recursiva.

En este sentido, se observa que la empresa apelante, al momento de interponer su recurso, no desarrolla un argumento sólido que sustente su pretensión. En su planteamiento, se limita a señalar que las empresas que conforman el consorcio adjudicatario pertenecen al mismo grupo de interés económico, argumentando que, en virtud de ello, no podrían presentar una oferta dentro del procedimiento de contratación. Sin embargo, el apelante no profundiza en su análisis, ni aporta elementos probatorios que permitan demostrar la existencia de un incumplimiento respecto a este extremo del recurso, dejando su alegato sin el sustento necesario para sostener la apelación planteada. Además, la empresa apelante hace referencia a una resolución emitida por esta Contraloría General, pero debe tener claro que, en el presente caso, el consorcio adjudicatario ha presentado una única oferta, lo que implica que no existen múltiples propuestas provenientes de las empresas que conforman el consorcio.

En consecuencia, en el presente caso se encuentra plenamente acreditado que el consorcio adjudicatario de las partidas 1, 2 y 6 está conformado por las sociedades Manejo Integral Tecno Ambiente S.A. (*cédula jurídica 3-101-405054*) y Costa Rica Waste Service S.A. (*cédula jurídica 3-101-736698*), habiendo presentado una única oferta para la adjudicación de las partidas indicadas.

Desde esta perspectiva, el artículo 126 del RLGC establece una restricción expresa respecto a la participación de empresas que integran un grupo de interés económico en un procedimiento de contratación. Dicha disposición debe interpretarse en el sentido de que únicamente una de ellas puede participar en un mismo concurso, de manera que la norma sanciona la participación de dos o más empresas pertenecientes al mismo grupo dentro de un mismo proceso de selección. Por consiguiente, la consecuencia jurídica lógica de una participación simultánea de múltiples empresas del mismo grupo económico en un mismo concurso es su exclusión del procedimiento, toda vez que, de no aplicarse dicha medida, se estaría incumpliendo con la finalidad de la norma, la cual busca preservar la equidad y transparencia en la contratación pública. No obstante, en el caso concreto, se ha determinado que existe una única oferta para las partidas 1, 2 y 6, la cual ha sido presentada bajo la figura del consorcio, lo que implica que no se evidencia una vulneración directa a la restricción prevista en el artículo mencionado.

Conforme a lo expuesto, este Despacho estima procedente el **rechazo de plano** del presente extremo del recurso, por carecer de una fundamentación adecuada que sustente la pretensión, conforme a las disposiciones normativas aplicables. Asimismo, en relación con el presente asunto, resulta pertinente considerar lo señalado por este órgano contralor en las siguientes resoluciones: No. R-DCP-SICOP-00028-2025, de las 14:13 horas del 13 de enero de 2025, R-DCP-SICOP-00257-2025, de las 15:34 del 12 de febrero del 2025, así como la resolución No. R-DCP-SICOP-00378-2024, de las 08:10 horas del 15 de marzo de 2023, y la resolución No. R-DCP-SICOP-00716-2024, de las 20:12 horas del 23 de mayo de 2024.

2-) Sobre la subcontratación

Criterio de la División: En relación con este extremo del recurso, la empresa apelante sostiene que el consorcio adjudicatario ha incurrido en irregularidades en materia de subcontratación, vulnerando lo dispuesto en el artículo 49 de la LGCP y el artículo 133 de su Reglamento. En primer término, argumenta que el consorcio omitió presentar el listado de subcontratados, incumpliendo así la obligación normativa correspondiente. Adicionalmente, señala una contradicción en la oferta presentada por el adjudicatario, dado que, si bien inicialmente declaró que no realizaría subcontrataciones, en el Anexo III de su oferta -relativo a la flotilla de vehículos- se evidencia su intención de subcontratar maquinaria mediante la figura de alquiler.

La empresa apelante interpreta este esquema de alquiler como una forma de subcontratación que no fue oportunamente informada a la administración, lo que, a su criterio, constituye una omisión relevante dentro del procedimiento de contratación. Por último, la empresa apelante alega que la subcontratación de maquinaria excede el límite máximo permitido del 50%, ya que, de los 13 vehículos que serían utilizados, 10 corresponden a unidades subcontratadas (mediante alquiler), mientras que sólo 3 pertenecen directamente al consorcio adjudicatario.

Por su parte, la Administración licitante, en respuesta al presente recurso de apelación, señala que el pliego de condiciones establecía como requisito la disponibilidad mínima de dos vehículos con capacidad de 12 m³ por partida. En este sentido, sostiene que el consorcio adjudicatario, CSW-TECNO, cumplió con dicha exigencia, al presentar en el Anexo III de su oferta un listado de 129 unidades, detallando sus respectivas especificaciones técnicas, incluida su capacidad.

Asimismo, la Administración distingue entre el arrendamiento de vehículos y la subcontratación, argumentando que, conforme a lo dispuesto en la LGCP y su Reglamento. Menciona que la subcontratación se configura cuando un tercero asume la ejecución de una parte del objeto contractual. En este caso, indica que el alquiler de vehículos no constituye una subcontratación, puesto que no implica la delegación de la prestación del servicio, sino únicamente la utilización de medios de transporte a través de un contrato de arrendamiento, manteniéndose la empresa adjudicataria como única responsable de la ejecución del contrato.

Finalmente, la Administración reitera que el equipo técnico no consideró las nueve unidades alquiladas como una forma de subcontratación, en concordancia con la declaración expresa del consorcio en su oferta de que no realizaría subcontrataciones. Adicionalmente, señala que la Contraloría General de la República (CGR) ha establecido que la subcontratación se configura cuando un tercero ejecuta directamente una parte del contrato, circunstancia que, a su juicio, no concurre en el presente procedimiento.

En este sentido, este órgano contralorha observado que, dentro de la oferta presentada por el consorcio adjudicatario, específicamente en el documento titulado "Anexo III", se ofrece una serie de vehículos, pero en la página 5 detalla la siguiente anotación: "Nota: Las unidades a ofertar en caso de resultar adjudicados son las unidades C-152089, C-147825, C-170903, C-170365, C-173696, C-173763, C-174101, C-175193, C-175266, C-174983, C-179959, C-168360, C-1666547". Asimismo, en la página 69 del mismo documento, se encuentra el oficio OFI2024-MSA-099, fechado el 03 de diciembre de 2024, en el que se indica la existencia de un contrato de comodato suscrito entre las empresas Costa Rica Waste Service S.A. y Lumar Investment Sociedad Anónima, mediante el cual la primera de ellas obtiene el derecho de utilizar la maquinaria propiedad de Lumar Investment Sociedad Anónima (ver en SICOP: Expediente/ [3. Apertura de ofertas]/Partida 1/Resultado de la apertura/ Consorcio CWS-TECNO/ Documento adjunto/ Detalle documentos adjuntos a la oferta/ Archivo adjunto: Anexo III.pdf).

Asimismo, dentro de la oferta presentada por el consorcio adjudicatario, se observa que en el documento titulado "Carta Alquiler Vagonetas Firmado" se incorpora el oficio OFI2024-MSA-098, fechado el 03 de diciembre de 2024, en el cual se hace referencia a la existencia de un contrato de alquiler de vagonetas suscrito entre las empresas Costa Rica Waste Service S.A., Transportes Mapache Sociedad Anónima e Inversiones Constructivas y Pavimento Incopav Sociedad de Responsabilidad Limitada (ver en SICOP: Expediente/ [3. Apertura de ofertas]/Partida 2/Resultado de la apertura/ Consorcio CWS-TECNO/ Documento adjunto/ Detalle documentos adjuntos a la oferta/ Archivo adjunto: Carta Alquiler vagonetas firmado.pdf).

De igual manera, en el documento titulado "Oferta AyA", específicamente en su página 11, señala lo siguiente en relación con la subcontratación: "Subcontratación (...) Por lo que se manifiesta que no se estarán realizando subcontrataciones" (ver en SICOP: Expediente/ [3. Apertura de ofertas]/Partida 1/Resultado de la apertura/ Consorcio CWS-TECNO/ Documento adjunto/ Detalle documentos adjuntos a la oferta/ Archivo adjunto: Oferta AyA.pdf).

En virtud de lo expuesto, se procede a realizar una revisión exhaustiva de los vehículos ofertados en el marco del presente procedimiento de contratación,

N°	Marca	Modelo	Año	Placa	Propietario
1	Mack	vagoneta	1994	C-152089	Lumar Investment Sociedad Anónima
2	Mack	vagoneta	1991	C-147825	Transportes Mapache Sociedad Anónima
3	Mack	vagoneta	2012	C-170903	Transportes Mapache Sociedad Anónima
4 **	Mack	vagoneta	2013	C-170365 / C 173065	Transportes Mapache Sociedad Anónima
5	Mack	vagoneta	2010	C-173696	Inversiones Constructivas y Pavimento Incopav Sociedad de Responsabilidad Limitada

6	Mack	vagoneta	2010	C-173763	Transportes Mapache Sociedad Anónima
7	Mack	vagoneta	2010	C-174101	Inversiones Constructivas y Pavimento Incopav Sociedad de Responsabilidad Limitada
8	Mack	vagoneta	2010	C-175193	Inversiones Constructivas y Pavimento Incopav Sociedad de Responsabilidad Limitada
9	International	cabezal o tracto camión	2011	C-175266	Transportes Mapache Sociedad Anónima
10 **	International	chasis roll off	2024	C-174983 / C 179438	Bac San José Leasing SA / Lumar Investment SA
11	International	chasis roll off	2024	C-179959	Bac San José Leasing SA / Lumar Investment SA
12	Mack	chasis roll off	2017	C-168360	Costa Rica Waste Service SA.
13	Mack	Cam-pu con brazo hidráulico	2003	C-1666547	Lumar Investment Sociedad Anónima
<p>** Corrección del número de placa, según los documentos aportados en la oferta en el documento titulado Anexo III"</p>					

En el presente procedimiento, el objeto de contratación corresponde a la adquisición del "Servicio de recolección, transporte y disposición final de escombros". Respecto a las generalidades del servicio, el pliego indica "La actividad que genera los residuos corresponde a las labores diarias de reparaciones de fugas de los departamentos de mantenimiento de redes de agua potable, mantenimiento de líneas de conducción e

hidrantes en GAM, además de actividades producto de recolección y tratamiento. El residuo se genera al realizar la apertura de la estructura de pavimentos compuesta normalmente por tres capas (carpeta, base y subbase), el procedimiento continúa con la eliminación de suelos ubicados entre la subbase y la tubería, al contar con la tubería expuesta se procese con la reparación de la fuga”, además se indica que “Deberá de disponer con mínimo dos vehículos con capacidad de 12 m³ para efectuar el servicio para cada partida, en el caso de la partida 5 y 6 al ser en el mismo lugar de recolección pueden contar con mínimo 2 vehículos de 12 m³ por ambas partidas”. En cuanto a las obligaciones del contratista, el pliego establece que “Durante la ejecución de contrato, debe de cerciorarse que, durante el transporte, manipulación y descarga del material este sean protegido con una lona, serán o material similar que cubra la totalidad del material en el caso de que se utilice vehículos que no cuenten con protección tipo cabina, con el fin de que el material no sea desechado en la vía pública ni impacte a terceros. Con ello los vehículos a utilizarse deben de estar debidamente rotuladas por la empresa” (ver en SICOP: Expediente/ [2. Información de Pliego de condiciones]/2024LY-000048-0021400001 [Versión Actual]/Ingreso del pliego de condiciones/ [F. Documento del Pliego de condiciones]/ Archivo adjunto/ Condiciones Especificas - Recolección Escombros.pdf 0.55 MB).

De conformidad con las condiciones establecidas en el pliego de condiciones, esta Contraloría General concluye que, para la adecuada prestación del servicio de recolección, transporte y disposición final de escombros, el consorcio contratista tiene la obligación de contar con todos los recursos necesarios, incluyendo los vehículos requeridos para la ejecución del contrato. En este sentido, este Despacho ha constatado que el consorcio adjudicatario presentó un listado de vehículos destinados a la prestación del servicio, en el cual se acredita que la mayoría de las unidades serán contratadas con terceros. En particular, se ha determinado que el consorcio adjudicatario utilizará un total de 13 vehículos en la presente contratación, distribuidos de la siguiente manera: (2) dos vehículos pertenecientes a la empresa Lumar Investment Sociedad Anónima. (5) cinco vehículos pertenecientes a la empresa Transportes Mapache Sociedad Anónima. (3) tres vehículos pertenecientes a la empresa Inversiones Constructivas y Pavimento Incopav Sociedad de Responsabilidad Limitada. (2) dos vehículos pertenecientes a la empresa Bac San José Leasing S.A. / Lumar Investment S.A. (1) un solo vehículo perteneciente a Costa Rica Waste Service S.A., empresa integrante del consorcio adjudicatario.

En este sentido, esta División estima que, en los casos de contrataciones en los que el oferente requiera el uso de maquinaria o vehículos - como ocurre en el presente procedimiento- dicha contratación con terceros resultan indispensable para la ejecución del objeto contractual y, en consecuencia, se enmarca dentro del supuesto normativo de la subcontratación.

En relación con el **concepto de subcontrato**, este órgano contralor ha entendido históricamente como tal la prestación especializada que un tercero ajeno a la relación contractual asume para el cumplimiento de la prestación sustancial o principal que ha contratado la Administración, lo cual debe necesariamente examinarse en cada caso en específico atendiendo a las particularidades del objeto. Al respecto, ha indicado este órgano contralor sobre la figura bajo la derogada Ley de Contratación Administrativa: “ De dichas normas se observa que tratándose de la subcontratación en los contratos administrativos, como se dijo anteriormente, en razón de su especialidad, la figura de la subcontratación se utiliza cada vez con más frecuencia, sin embargo la normativa existente en la materia, le dedica únicamente dos artículos de la Ley de Contratación Administrativa –y dos de su respectivo Reglamento- en los que se establece su régimen fundamental. Adicionalmente, para un mayor análisis, no es factible recurrir al frecuente recurso de revisar lo dispuesto en otras regulaciones del derecho común, que pudieren resultar compatible con la materia de contratación administrativa, por cuanto no existe una regulación general en cuanto a esta figura. (...) Con base a lo anterior se dice que el subcontrato no es más que un contrato derivado de otro anterior, y de su misma naturaleza, que ejerce una influencia determinante y decisiva, la cual se produce desde su nacimiento hasta su extinción, afectando el contenido y extensión del mismo, que no puede exceder, bajo ningún supuesto, los límites del contrato principal. / Es decir, el subcontrato es derivado y dependiente de otro contrato, y surge a la vida como consecuencia de la necesidad del contratista, el cual, en lugar de ejecutar por sí mismo alguna de las obligaciones asumidas en el contrato originario, decide contratar con un tercero tareas de índole especializada, de frente al objeto contemplado en el contrato principal. / Así, es conveniente señalar que la especialización en razón del objeto –a partir de la cual nace la necesidad de aplicar la figura jurídica de la subcontratación-, se origina en cuanto el contratista no asume un determinado servicio o trabajo, por cuanto, dentro de su giro normal de acción u organización no cuenta con la capacidad o experticia para efectuar la labor solicitada, razón por la cual se procede a subcontratar la ejecución de dicha prestación, en aras de cumplir con la realización total del objeto comprendido en el contrato original. (...) Dicho en otras palabras, considera este Despacho que es procedente indicar que no todo contrato celebrado entre un contratista de una Administración y un tercero, respecto del contrato principal, presupone una subcontratación. Así por ejemplo, la contratación de la mano de obra, o de los proveedores de materiales de construcción (contratos de aprovisionamiento), que una empresa constructora efectúa para llevar a cabo una obra, en principio, no debería ser considerada como subcontratación, ya que son necesarios o fundamentales para la propia empresa que presta el servicio, y son utilizados dentro o como parte para realizar la obligación principal de la contratación. / En esa línea de pensamiento, se tiene que no todo contrato accesorio deba ser catalogado como uno de subcontratación, sino que el análisis dependerá del caso en concreto, y deberá tomarse en consideración si la nueva contratación se efectúa en razón de una imposibilidad del contratista para llevar a cabo una tarea especializada –en razón del objeto-, accesorio a la obligación principal contraída o bien, si la contratación adicional efectuada por el contratista de la Administración, se encuentra inmersa dentro del engranaje necesario para que la empresa contratista pueda alcanzar el correcto cumplimiento de las actividades contratadas por la Administración.” (oficio No. DJ-3041 del 30 de julio de 2010).

Tal y como ya se advertía en ese criterio, no resulta extraño al fenómeno económico y la dinámica globalizada de las actividades comerciales, que precisamente el empresario pueda combinar los factores productivos permitiéndole elegir entre la realización por entero del ciclo productivo o el desplazamiento de determinadas partes o actividades de dicho ciclo productivo a unidades externas, lo que permite evidentes ventajas organizativas y técnicas junto a una mayor especialización en la ejecución de ciertas prestaciones o cumplimiento de trabajos complejos (en ese sentido véase a RIVERO SANCHEZ-COVISA, María Teresa, Contratación Pública y subcontratación, Anuario Aragonés del Gobierno Local, Número 06, 2014, pp. 351-387), junto a la maximización de costos propia del ejercicio de una actividad comercial de orden lucrativo.

De esa forma, este fenómeno no resulta ajeno a los operadores económicos que contratan usualmente con las administraciones públicas, por lo que su abordaje no debe perder de vista el contexto de la contratación pública, el pilar de orientación hacia los resultados de la LGCP que complementa ineludiblemente los principios de eficiencia y eficacia. Así entonces debe considerarse que la contratación pública supone la verificación de la oferta más idónea para atender la necesidad pública, lo que se ha denominado como un **carácter intuitu personae del contrato público**, no como obligación personalísima sino bajo la consideración de criterios previamente definidos en el pliego como expresión de voluntad de la Administración para la determinación de esa oferta más conveniente y que supone bajo criterios de evaluación la selección del adjudicatario. De ahí entonces, la prestación accesorio o complementaria que supone el subcontrato, no exime de responsabilidad al contratista por el objeto contratado (artículo 49 LGCP, párrafo primero), pues precisamente ha sido seleccionado en consideración a esas condiciones *intuitu personae*.

Es por esa razón que, debe tenerse en cuenta que los potenciales oferentes que participen en el procedimiento de contratación deben contar con **una idoneidad mínima para garantizar la ejecución adecuada del contrato**. Esto implica que quien presente su oferta debe poseer la capacidad técnica y operativa para asumir la prestación sustantiva del objeto contractual. Lo anterior no impide reconocer que, en ciertas ocasiones, para el cumplimiento de prestaciones complementarias, el contratista pueda recurrir legítimamente a la figura de la subcontratación, siempre dentro de los límites y condiciones previstas en la normativa aplicable.

En ese sentido este órgano contralor ha sostenido sobre la verificación de la subcontratación que supera la verificación del listado por un aspecto cuantitativo (50%), para convertirse es un aspecto sustancial respecto de la idoneidad del oferente que ejecutará el objeto contractual y su posibilidad de satisfacer la necesidad pública del concurso que se promueve, por lo que no es la simple indicación de un porcentaje que pueda traerse en una etapa posterior, sino que precisamente debe ser identificada desde la plica esa capacidad técnica, intelectual y financiera, cuyo fin motiva a la Administración a otorgarle la adjudicación de un concurso, aún y cuando recurre un tercero para realizar una parte del objeto contractual (resolución No. R-DCA-1092-2019 de las doce horas cincuenta y cuatro minutos del veintinueve de octubre del dos mil diecinueve. En igual sentido puede verse las resoluciones No. R-DCA-0865-2018 de las diez horas catorce minutos del cinco de setiembre del dos mil dieciocho, R-DCA-1092-2019 de las doce horas cincuenta y cuatro minutos del veintinueve de octubre del dos mil diecinueve y R-DCA-01231-2020 de las quince horas doce minutos del diecisiete de noviembre del dos mil veinte).

De esa forma, la Administración se asegura que la contratación adjudicada será atendida por el oferente seleccionado y no finalmente por subcontratistas que no tienen una relación directa con ella; todo lo cual debe revelarse mediante el listado exigido por los artículos 49 LGCP y 133 RLGP. A su vez, la no inclusión del listado o de la información de subcontratación genera un incumplimiento sustancial no sólo por la imposibilidad de la **verificación de aspectos como el porcentaje límite frente al objeto o el régimen de prohibiciones, sino que ineludiblemente puede implicar una variación del modelo de riesgos** bajo el cual fue estructurada la oferta y consecuentemente en sus costos (resolución No. R-DCA-00916-2022 de las siete horas treinta minutos del dos de diciembre de dos mil veintidós. En la misma línea puede verse la resolución No. R-DCA-00217-2021 de las catorce horas veintidós minutos del diecinueve de febrero del dos mil veintinueve). De esa forma, se ha insistido más recientemente bajo la vigencia de la LGCP: "*Así entonces, los artículos 49 de la LGCP y 133 del RLGC disponen la obligación de advertir e indicar desde la oferta la existencia de subcontratos para la venta de bienes o prestación de servicios, entendida la subcontratación como aquella actividad especializada delegada a un tercero, para el cumplimiento del eventual contrato con la Administración; subcontrato sin el cual, no sería posible la ejecución. / La obligación descrita antes no resulta inocua, pues no solo es de suma importancia para la gestión de riesgos por parte de la Administración y verificación de idoneidad de los oferentes y los subcontratistas conforme a las reglas de los artículos 49 de la LGCP y 133 del RLGC, así como el pliego de condiciones, sino que además, resulta indispensable para la verificación del cumplimiento de disposiciones legales para garantizar la transparencia, como lo son las contenidas en el Capítulo V de la LGCP relativo al régimen de prohibiciones.*" (resolución No. R-DCP-SICOP-00211-2025 de las dieciséis horas cuarenta minutos del cinco de febrero de dos mil veinticinco).

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la LGCP, la oferta presentada por el contratista debe incluir el listado de subcontratistas, especificando el objeto de la subcontratación y señalando expresamente el porcentaje del objeto contractual que asumirá cada uno de ellos. Asimismo, la normativa establece que el porcentaje total de subcontratación no podrá exceder el cincuenta por ciento (50%) del monto total del contrato. No obstante, en el presente caso, se observó que dicha obligación no fue cumplida, lo que constituye un aspecto relevante dentro del análisis de la legalidad.

En el caso en específico se tiene que en el pliego del concurso en el apartado denominado *Condiciones Específicas - Recolección Escombros* se incorporó un archivo en formato de documento portable denominado *Condiciones Específicas - Recolección Escombros.pdf (0.55 MB)* que en su página 7 indica: "*La subcontratación de obra y de suministros se regirán de acuerdo con lo que establecen los artículos: N°49 de la Ley General de Contratación Pública y el artículo N°133 de su Reglamento. En el caso de que el oferente utilice la figura de subcontratación en la presente licitación deberá llenar el Cuadro: "Lista de subcontratistas" indicando en cual rubro estará sujeto a la subcontratación. Además, deberá presentar un listado de las empresas a las que planea subcontratar, lo anterior según lo que establece el artículo N°133 del Reglamento de la Ley vigente.*", a la vez que se adjuntó la siguiente tabla:

Lista de subcontratistas					
Empresa o persona física o jurídica	Detalle del servicio o trabajo	Porcentaje de participación en el costo total de la oferta	Rubro que estará sujeto a subcontratación	Folio de la declaración jurada que no están afectados por el régimen de prohibiciones de la L.C.A.	Folio de la certificación de los titulares de su capital social y de sus representantes legales (cuando ello corresponda)
Nota: El AyA se reserva el derecho de verificar toda la información suministra por los oferentes					

Como puede verse, la Administración también advirtió en el clausulado los requerimientos que disponen los artículos 49 LGCP y 133 RLGP, cuya relevancia y trascendencia se ha desarrollado anteriormente. De ahí entonces que los subcontratos debían incorporarse en ese listado para la revisión pertinente de la Administración, circunstancia que precisamente se cuestiona en el caso para efectos del Consorcio adjudicatario sobre doce vehículos o maquinaria que no son de su propiedad pero que serán utilizados para efectos de atender la contratación.

En el caso, se tiene que el objeto de la contratación se trata de la recolección de residuos corresponde a las labores diarias de reparaciones de fugas de los departamentos de mantenimiento de redes de agua potable, mantenimiento de líneas de conducción e hidrantes, además de actividades producto de recolección y tratamiento y los materiales contaminados de la Dirección de Recolección y Tratamiento; todo lo cual se asigna por diferentes partidas con distintas ubicaciones geográficas. De esa forma, el objeto de la contratación supone necesariamente la utilización de los vehículos o maquinaria como las vagonetas como un aspecto esencial del objeto para su respectivo traslado de esos residuos con lo que disponer de los equipos resulta indispensable. Es por ello que, si el Consorcio oferente no disponía de los vehículos o maquinaria necesaria debió presentar el respectivo listado de subcontratación.

Desde luego, no se pierde de vista que se ha alegado la utilización de la figuras del comodato y el arrendamiento, sin embargo, valga señalar que no se ha desarrollado cómo esas figuras dejan de lado que la propiedad de los doce vehículos no pertenece al consorcio adjudicado y en consecuencia no se configure como la prestación de un tercero que le permite al oferente atender el cumplimiento del objeto contractual y por ello no resulta un subcontrato según se ha desarrollado en este apartado. En relación con la figura del comodato ha señalado este órgano contralor: "*...no obstante, para este órgano contralor ambas situaciones no ocurren en el caso bajo análisis dado que de los contratos apartados no es posible concluir que se esté realizando un traslado del dominio mediante donación, sino que se está otorgando el uso de un bien mueble durante un periodo de tiempo determinado y a efectos de satisfacer el objeto contractual y además no se ha acreditado el cumplimiento de las*

formalidades sustanciales que requiere el ordenamiento jurídico a efectos de concluir que en el presente caso existe una traslación del dominio, como lo es la constitución en escritura pública. Ahora bien, considerando que de la literalidad de los contratos suscritos no se visualiza contraprestación económica alguna (hechos probados 3 y 6) y que en ello coincide la Administración al atender la audiencia inicial, se tiene que la figura suscrita entre las partes corresponde a un contrato de comodato el cual corresponde a un contrato de préstamo gratuito por medio del cual se ceden temporalmente bienes, los cuales no se pueden emplear sino para lo que el contrato lo permita, debiendo cuidar el comodatario el objeto como buen padre de familia y luego regresar el bien a su titular, sin que exista un traslado del dominio" (resolución No. R-DCA-01231-2020 de las quince horas doce minutos del diecisiete de noviembre del dos mil veinte). De forma que al no haber transmisión de la propiedad se depende de esos bienes cuya propiedad es de un tercero, con lo que se configura la subcontratación. En igual sentido, estima este órgano contralor que efectivamente en arrendamiento tampoco existe transmisión de dominio, por lo que el arrendador se constituye en ese tercero que permite atender precisamente el objeto de la contratación y que precisamente no es oferente en el concurso, por lo que también se debió definir como un subcontrato.

En virtud de lo expuesto, se declara **con lugar** el presente recurso de apelación y, en consecuencia, se dispone la anulación del acto final emitido por la Administración Licitante respecto a las partidas 1, 2 y 6. En atención a lo anterior, se ordena que la Administración proceda a evaluar la elegibilidad de la apelante y su potencialidad para resultar reajudicataria en dichas partidas.

5. Aprobaciones

Encargado	FERNANDO MADRIGAL MORERA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	29/05/2025 09:54	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	ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	29/05/2025 13:08	Vigencia certificado	21/05/2024 15:18 - 20/05/2028 15:18
DN Certificado	CN=ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ELARD GONZALO, SURNAME=ORTEGA PEREZ, SERIALNUMBER=CPF-01-0931-0970		
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	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	29/05/2025 14:33	Vigencia certificado	16/11/2023 15:59 - 15/11/2027 15:59
DN Certificado	CN=ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ALFREDO, SURNAME=AGUILAR ARGUEDAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1249-0197		
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		

5.1 Detalle votos salvados

*** Detalle voto salvado** Voto Salvado. Fernando Madrigal Morera. Sobre la subcontratación. En el presente caso, esta Gerencia Asociada presenta un voto salvado, disintiendo del criterio mayoritario expresado en la resolución de la División. A continuación, se exponen las razones que fundamentan esta disidencia. Para contextualizar adecuadamente este voto salvado, se desarrollarán diversos aspectos que se consideran esenciales para la comprensión de la posición aquí presentada. El caso en cuestión se refiere a la impugnación del acto final, motivada por la alegación del recurrente de que la empresa adjudicataria ha incumplido las normas relativas a la subcontratación establecidas en la Ley General de Contratación Pública. Específicamente, se cuestiona el aporte de maquinaria que no es propiedad de la empresa adjudicataria, sino que proviene de contratos de arriendo o comodato. Sobre el objeto del concurso. El expediente revela que la Administración llevó a cabo un procedimiento de licitación mayor cuyo objeto es el servicio de recolección, transporte y disposición final de escombros. En la sección "Generalidades del servicio", la Administración indica que el servicio se requiere en razón del residuo que se genera por la apertura de la estructura de pavimentos, con ocasión de la reparación de tuberías. Así, la Administración detalla que el servicio se prestará en cinco lugares de recolección (Plantel Tanques del Sur, Plantel de Escazú, Plantel Guadalupe, Finca Coronado y Los Tajos. En la sección requisitos del oferente, se indica que, mediante declaración jurada indicar que disponen de un lugar para la disposición final de los residuos, que cuenta con la cantidad de vehículos que se requiere y que en caso que el volumen de residuos aumente, disponga de mayor cantidad de vehículos. Sobre estos vehículos dispone que deben tener capacidad de 12m³ para cada partida, salvo las partidas 5 y 6 (Los Tajos), donde se podrán utilizar dos vehículos para ambas partidas. En cuanto a los costos, precisa que se deben incluir dentro del costo ofertado, lo relacionado a consumo de combustible, lubricantes, repuestos, choferes y personal de carga y descarga. Adicionalmente, requiere que se acredite que cuenta con experiencia en brindar el servicio de acarreo, manejo, recolección y disposición final de residuos. Finalmente, para el contratista (Sección obligaciones del contratista) entre otros aspectos, requiere que remita la información de los vehículos disponibles (sean vagonetas, camiones, entre otros) para brindar el servicio (datos técnicos). Señalando, que en caso que exista daño o salida de operación del vehículo debe sustituirlo de forma inmediata por otro apto, estos vehículos deberán cumplir con los mismos requisitos que los anteriores. Sobre la doctrina en materia de subcontratación. En relación con la subcontratación, el autor Juan Carlos Morrón Urbina, en su artículo "Subcontratación de Contratos Administrativos" (DIALNET, 2006) precisa: "No quedaría plenamente delimitado el fenómeno de la subcontratación sino lo diferenciamos de otras figuras contractuales próximas y muy usuales en el ámbito de las contrataciones de objeto complejo, como son la mayoría en la contratación administrativa. Nos referimos al conjunto de contratos de diversas naturaleza y objeto que el contratista intermedio puede realizar con personas naturaleza o jurídicas para proveerse a si mismo, de los medios necesarios para cumplir con la o las prestaciones a su cargo frente al contratista originario. Por ejemplo, el empréstito para proveerse de fondos para afrontar la obra, la contratación de personal para realizar las prestaciones, la adquisición de equipos que serán suministrados a la entidad, o las materias primas para producir el bien requerido por la otra parte, etc. Si bien la doctrina administrativa comprendió dentro del término lato de subcontratación administrativa a esta figura, la moderna doctrina ha realizado el deslinde conceptual necesario. Como bien afirma al respecto, Roberto Dromi, "No todo convenio celebrado por el contratista con un tercero, respecto del cumplimiento del contrato principal, implica un subcontrato, ni menos aún una cesión. Así, no son subcontratos los acuerdos que el contratista realice con terceros para proveerse de fondos que faciliten la ejecución del contrato, o con las personas que trabajan a destajo, o con sus proveedores". Evidentemente estos contratos tienen peculiaridades que los aproxima al subcontrato, tales como, su carácter sucesivo en el tiempo respecto al contrato base y estar funcionalmente dirigidos a permitir el cumplimiento del mismo, sin embargo no están jurídicamente derivados del contrato base manteniendo independencia jurídica frente al primero, y no están sujetos al deber de poseer el mismo contenido económico del contrato base. Nótese que para la procedencia de esta diferencia es necesario apreciar si el contrato base es uno de medios (ej. si la prestación del contratista es tanto producir y entregar un determinado número de productos o bienes) o simplemente uno de fines (ej. solamente entregar los productos o bienes), ya que el escenario para la procedencia de los contratos de aprovisionamientos se vera restringido en los contratos que son de medios, por lo que en caso el contratista convoque a un tercero para producir el bien, estaremos frente a una subcontratación. Por tanto, los contratos que pueda o deba realizar el contratista intermedio para cumplir con sus prestaciones, en principio no constituyen una modalidad de subcontrato, sino la actividad ordinaria del proveedor o contratista para poder cumplir sus prestaciones. 20 La mencionada posición ha sido confirmada por el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado en la Resolución No. 608/2004.TC-SU, en el que estableció que no constituye subcontratación, aunque las partes así lo hubieren denominado, al contrato de aprovisionamiento de maquinarias y equipos para la ejecución de la obra si la prestación fue ejecutada directamente por el contratista: "Sobre el particular este Colegiado advierte que el denominado "subcontrato de obra" suscrito entre el Contratista y la empresa Constructora (...), con prescindencia de su denominación, tenía por objeto que aquélla se encargara de las maquinarias y equipos necesarios para la ejecución de la obra y no la realización ésta en si, atendiendo a que el equipo mecánico se alquiló por horas de trabajo, según consta en presupuesto de obra ofertado por el Contratista y aprobado por la Entidad. Abona en ese sentido lo dispuesto por el numeral 12.3 - G de las bases cuando señala que "el Postor deberá indicar a manera de declaración jurada, si el equipo es propio debiendo presentar documentos sustentatorios y si es alquilado presentar la carta de Compromiso de alquiler"; contemplándose de forma expresa la posibilidad de que la Contratista alquilase la maquinaria necesaria para ejecutar la obra solicitada por la Entidad. Asimismo, en autos obra la Constancia emitida por el supervisor externo de la obra, mediante el cual señala que "en el desarrollo de la obra no se realizó ninguna subcontratación y que el equipo mecánico fue alquilado por horas" En este sentido. este Colegiado considera que la Contratista no contrató con la empresa (...) la realización parcial y menos total de la obra de "Rehabilitación del camino vecinal: Huacurruga - Llata (Primera Etapa). departamento de Huanuco"; en razón a que la mencionada obra fue ejecutada por la Contratista en su totalidad, no infringiéndose lo estipulado en la cláusula vigésimo tercera. numeral 2 del contrato de Obra No 592-2003-MTC/21. ni lo dispuesto por el literal el del artículo 205 del Reglamento". "(...) Los contratos que pueda o deba realizar el contratista intermedio para cumplir con sus prestaciones, en principio no constituyen una modalidad de subcontrato, sino la actividad ordinaria del proveedor o contratista para poder cumplir sus prestaciones." Sobre la normativa. Como aspecto medular, por lo que más adelante se dirá, resulta importante comparar las regulaciones existentes sobre la materia de subcontratación en la Ley de Contratación Administrativa y en la actual Ley General de Contratación Pública. LCA: Art. 58: Las empresas participantes en licitaciones de obra pública que deban subcontratar obras, maquinaria, equipo o materiales presentarán junto con la oferta, únicamente para calificar, un listado de subcontratación. En él, se indicarán los nombres de todas las empresas con las cuales se va a subcontratar; además,

se aportará una certificación de los titulares del capital social y de los representantes legales de las empresas. (Destacado es propio) LGCP: Art. 49: En la oferta se deberá indicar el listado de los subcontratistas, así como el objeto de subcontratación, con señalamiento expreso del porcentaje del objeto que asumirá cada uno de ellos. La totalidad del porcentaje de subcontratación no podrá superar el cincuenta por ciento (50%) del monto total del contrato. En todo caso, la subcontratación no relevará al contratista de su responsabilidad integral por el objeto contratado, debiendo este también cumplir con todas las obligaciones contraídas con los subcontratistas. El contratista no podrá alegar, en ningún caso, cláusulas de confidencialidad con sus subcontratistas para brindar información que le sea solicitada, con las salvedades de esta ley. Al comparar ambas normas a simple vista, se desprende que la Ley de Contratación Administrativa, disponía de cierta forma algunos aspectos que consideró eran subcontratación : obras, maquinaria, equipo o materiales. Por el contrario en el caso de la actual ley, no hace mayor definición sobre lo que se puede entender como subcontratación, lo que implica que se deba analizar de frente al objeto. No obstante, es relevante explorar si en el reglamento a la Ley General, se dispuso de algún parámetro permita guiar la determinación de una subcontratación en un contrato. Así, en el artículo 133 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, en lo que interesa dispone: "Con la oferta se aportará un listado de las empresas subcontratadas. En ese detalle, se indicarán los nombres de todas las personas físicas y jurídicas con las cuales se va a subcontratar, incluyendo su porcentaje de participación en las prestaciones a realizar y se aportará una certificación de los titulares del capital social y de los representantes legales de aquellas./ No se considera subcontratación, la adquisición de suministros, aun cuando éstos conllevan su propia instalación, ni tampoco los compromisos asumidos por cada uno de los participantes consorciados o que presentan oferta en conjunto." De esta cita, se desprende dos aspectos: para el reglamentista cuando se trate de subcontratación se refiere a prestaciones (acciones) a realizar, y no es subcontratación la adquisición de suministros. Es de resaltar, que este enfoque sobre los suministros se encontraba contenido en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, que disponía: "Artículo 69 (...) No se considera subcontratación, la adquisición de suministros, aún cuando éstos conllevan su propia instalación, ni tampoco los compromisos asumidos por cada uno de los participantes consorciados." Ante esto, esta Gerencia estima que las disposiciones de la Ley General traslada la discusión de la subcontratación, ya no bajo el enfoque de la Ley de Contratación (sobre materiales, maquinaria y equipo) a la prestación del servicio; es decir, a enfocarse en el objeto en sí mismo y las diferentes prestaciones que este conlleva. Sobre los antecedentes relevantes de la División de Contratación. ¿Qué es subcontratación?: por medio del oficio DJ-3041-2010 del 30 de julio de ese año, la Contraloría General de la República abordó lo referente a la subcontratación, destacando los siguientes aspectos: El subcontrato será subsidiario y especializado en relación con la obligación principal. De tal forma, es un contrato accesorio, por lo que el contratista mantiene la obligación de cumplir con todo el objeto. Además, es una relación contractual en la que la Administración no forma parte. Lo subcontratado obedece a un aspecto especializado, lo que implica que el contratista no asume un determinado servicio o trabajo, por que no cuenta con la capacidad técnica o experiencia para ello, y recurre a subcontratar la ejecución de dicha prestación. No todo contrato celebrado entre el Contratista de una Administración y un tercero, conlleva subcontratación, esto depende el caso concreto, de manera que debe analizarse si obedece a una imposibilidad del contratista para realizar la tarea especializada; o si se trata de una contratación que obedece al engranaje necesario para que se pueda alcanzar el correcto cumplimiento de las actividades contratadas, por ejemplo: contratación de mano de obra, contratos de aprovisionamiento. Siendo estos contratos esenciales o necesarios para que la propia empresa preste el servicio. Subcontratación de maquinaria: Para estos efectos, resultan relevantes las resoluciones No. R-DCA-1134-2019 y R-DCA-1192-2019, las cuales responden al mismo concurso. Sobre esto se indicó: El objeto radica en la intervención de caminos públicos, en la que para la realización de actividades como excavación, terraplenado y pedraplenado, se requiere de maquinaria, equipo, mano de obra y materiales, siendo obligación del contratista suministrar y que esté en buen estado. Que se debía presentar el listado de maquinaria, lo cual se hizo, así como los documentos que acrediten la constatación de maquinaria con terceros, siendo en el caso solo uno propio. Se cita el artículo 58 de la LCA (ya citado), y se concluye que a la luz de este, en los casos que el oferente debe alquilar maquinaria, se enmarca dentro de la figura de la subcontratación (Se cita la resolución R-DCA-0186-2016, que indica: "El requerimiento que efectúa la Administración a los potenciales oferentes de puntualizar si la maquinaria le es propia o no, se enmarca en la disposición del artículo 58 de la Ley de Contratación Administrativa, que denomina subcontratación al uso de maquinaria no propia; norma que se ve reforzada por lo dispuesto en el artículo 100, inciso e, de la Ley de Contratación Administrativa, el cual sanciona el uso de maquinaria de subcontratistas no enlistados según los requerimientos permisibles de la subcontratación; constituyendo una sanción que procede tanto si la figura es la subcontratación o una mera contratación. El artículo 58 de la ley referida, citado previamente, dispone que [...] En este caso ha quedado debidamente acreditado que el adjudicatario pretende la subcontratación de maquinaria en más del 50% [...]"). Por medio de la adición y aclaración se indica que los contratos surgen a la vida jurídica de frente a la necesidad de la empresa de ejecutar las labores de mantenimiento de caminos, siendo necesario este tipo de equipo especializado. Subcontratación total del objeto: Este aspecto es analizado por medio de la resolución No. R-DCA-00452-2020, referido a un contrato que tiene por objeto maquinaria para un proyecto de mantenimiento de caminos. Al respecto se precisa: Todo oferente que presente una propuesta debe tener la capacidad de asumir la prestación sustantiva del objeto contractual, sin que implique desconocer que se puede recurrir a la figura de la subcontratación para asumir prestaciones complementarias. Que la subcontratación implica que el objeto sustantivo de la contratación es asumido por quien pretende convertirse en adjudicatario, no al contrario. El objeto del concurso es la provisión de maquinaria, el oferente cuenta únicamente con dos equipos, y recurre a arrendar 10 equipos, los cuales resultan vitales para el objeto. En el caso se ha subcontratado la esencia del objeto contractual. Replanteamiento del análisis de subcontratación en maquinaria: Por medio de la resolución No. R-DCA-00812-2022, la Contraloría General de la República expone las siguientes ideas: El subcontrato corresponde a aquella actividad especializada dentro de un contrato que por su naturaleza, complejidad o características no resulta posible al contratista ejecutarla, recurriendo a un tercero que cuenta con el conocimiento y experiencia en ese componente. Los suministros no deben ser considerados como subcontrato, siendo estos aquellos elementos que se instalan o incorporan en la obra, pero que no refieren a una actividad globalmente considerada como especializada, si no que se incorporan como parte de un componente principal. Se discute si la maquinaria que provee el oferente para la ejecución de obras de mejoramiento de caminos, son o no subcontratos. Es diferente el caso en que el objeto de la contratación es el alquiler o arrendamiento de maquinaria, en donde el ofrecer maquinaria que en condición de arriendo, se constituye en un subcontrato. Al hecho que la maquinaria sea utilizada como un insumo para poder llevar a cabo el objeto principal, que en ese caso es el mejoramiento de caminos cantonales, y no el arriendo de equipos. Dentro del mercado es comprensible que en la estructuración de una oferta una empresa

decida no adquirir equipo, si no que se sirva de otros medio legales para su disposición, en razón de los costos que implica; y no por ello, se considera que se esté ante una subcontratación. En ese caso el objeto siendo obra pública, se considera que los equipos no son un fin en sí mismo, si no un componente o herramienta que permita la ejecución conforme. Que terceros participantes brinden o permitan el uso de equipos a manera de insumos (no se solicita una labor particular), pues la empresa oferente es quien los usa y asume la responsabilidad sobre ellos, no lleva a considerar que se esté frente a un subcontrato. Del elenco de antecedentes expuesto, se extrae que la subcontratación debe analizarse de frente al objeto en si mismo, siendo claro que no es posible subcontratar el objeto en si. Si bien se consideró que el alquiler de maquinaria era un subcontrato esto se hizo bajo la óptica de la Ley de Contratación Administrativa. Por otro lado, bajo la lógica de las prestaciones del contrato, resalta el supuesto que la presencia de contratos de maquina con terceros, no conlleva necesariamente la presencia de un contrato de subcontratación, pues estos pueden comportarse como un suministro. De ahí, que es importante diferenciar en el objeto lo que es especializado de lo que es necesario para la ejecución, esto con el fin de poder delimitar si se está frente a una subcontratación, o un suministro. Entonces, se puede encontrar que la posición revela tres visiones sobre la subcontratación, una enfocada en la necesidad de lo aportado de frente al objeto (caso de alquiler de maquinaria en obra), es decir lo aportado por otro es un elemento necesario para prestar el servicio; el otro, la especialidad de lo aportado de frente al objeto, donde el contratista realmente no tiene injerencia en esto, pues quien da la prestación específica es otro. Finalmente, el criterio de la prestación, el cual considera que la subcontratación se sitúa en la prestación misma y no en los elementos que pueden ser necesarios, pero que se comportan como insumos para la prestación, no existiendo injerencia de terceros en esta. De este criterio se extrae también que la prestación misma no puede ser subcontratada completamente o rompiendo los límites establecidos legalmente. Criterio de la Gerencia Asociada. Como aspecto previo, se debe aclarar que el recurrente ha empleado como sustento la Resolución No. 452 del 2020, sin embargo, dicha resolución se emite con ocasión de las disposiciones de la Ley de Contratación Administrativa, no con las disposiciones de la Ley General de Contratación Pública, las cuales distan considerablemente de lo que en su momento planteada la LCA, según se ha expuesto. Bajo ese mismo antecedente, es de resaltar que se llegó a la conclusión de encontrarse en una subcontratación, pues el objeto era la provisión de maquinaria, es decir el núcleo de la prestación era la maquinaria, de la cual no era propietario, de forma que en efecto, quien era oferente realmente no prestaba el servicio, si no que lo hacía por medio de otros. Ahora bien, si bien en su momento la Contraloría consideró que los contratos de arriendo de maquinaria era un subcontrato, esto era en función de la disposición normativa, que ahora no está vigente, ni la actual tiene el mismo contenido, por lo que para considerar que se está ante un subcontrato, se debe realizar un análisis más detallado, no siendo un elemento esencial la presencia de contratos de arriendo u otras modalidades en cuanto a la maquinaria. De frente a lo que se ha expuesto, es necesario que cuando se pretenda catalogar un contrato como subcontrato, el análisis se haga desde la prestación principal y no desde lo que parece ser necesario para que la prestación se dé. Así, en el presente caso, el objeto no es la prestación de equipo o maquinaria, si no el servicio de traslado, recolección y disposición final. Servicio que como se aprecia, involucra el uso de maquinaria como vagonetas, pero no las únicas. Así como, la mano de obra que se requiera. De manera que para pensar en la prestación de este objeto se debe considerar el binomio chofer - vagoneta, otros equipos y otro personal. De frente a esto, se detalla que en la oferta de la empresa adjudicataria, se enlista alguna maquinaria que será aportada, de la cual no es propietario, pero además, se deja ver a partir de su estructura de costos que la maquinaria será utilizada por parte del adjudicatario para la prestación del servicio; es decir, el adjudicatario es quien manejará los equipos por medio de su personal, y no las propietarias de esos equipos. "Partida 1/ Precio por m3: Desglose de estructura de precios/ Rubro/ Valor absoluto/ Porcentaje: Mano de obra/ ¢32.000,00/ 37,08%; Combustible/ ¢10.314,42/ 11,95%; Lubricantes/ ¢1.116,28/ 1,29%; Llantas/ ¢1.813,95/ 2,10%; Repuestos/ ¢1.534,88/ 1,78%; Costo fijo/ ¢22.407,32/ 25,97%; Costo indirecto/ ¢5.854,65/ 6,78%; Insumos indirectos/ ¢1.418,60/ 1,64%; Imprevistos/ ¢1.135,47/ 1,32%; Utilidad/ ¢8.700,00/ 10,08%; Total sin IVA/ ¢86.295,57/ 100%; IVA/ ¢11.218,42/ 13%; Total con IVA por M3/ ¢97.513,99" Documento: Anexo IV: Estructura de Costos, Consorcio adjudicatario. Es decir el servicio de recolección, traslado y disposición, será efectuado por parte del personal del adjudicatario, utilizando como medio las vagonetas y otros equipos. De ahí queda claro que ese equipo en realidad es un insumo para la prestación del servicio y no se traslada la prestación o parte de ella a las propietarias de esos equipos. Por otro lado, bajo el enfoque de la especialización, cabe cuestionarse si se está en presencia de esto de frente a este tipo de maquinaria -vagoneta-, pues como se ha indicado en los criterios de la Contraloría, la subcontratación versa sobre la especialización de la prestación. En este caso, las vagonetas por si mismas no efectúan una prestación, requieren de un conductor que las utilice, lo que en este caso es el adjudicatario quien lo proporciona, y esto es la prestación. Llegar a considerar que el medio empleado para la prestación es un subcontrato, podría entonces conllevar que los mismo materiales de construcción lo son, ya que ellos son elementos que se utilizan para la prestación del servicio y son necesarios para el objeto, pero no son el servicio en si mismo, y esto implicaría una cadena interminable de subcontrataciones en relación a esa visión de necesidad de frente al objeto. Aunado a esto, pensar que los equipos por si mismo son especializados, es complejo o por lo menos requeriría un mayor desarrollo, de lo que se echa de menos por parte del recurrente; sin embargo, este aspecto sería relevante si el equipo solo pudiera ser utilizado por una persona que es el propietario del bien, o se dispone de una persona por parte de este para su uso, pero no es así, corre por cuenta del adjudicatario el uso de la maquinaria, el costo que implica su uso y la responsabilidad que por ella deriva, de lo cual queda claro que la prestación del servicio será ejecutada por el adjudicatario. Bajo las razones expuesta, es criterio de esta Gerencia Asociada, que en el presente caso, no se está en presencia de una subcontratación, si no que los contratos se comportan como un insumo para la prestación del servicio, no existiendo la delegación de una parte de la prestación en otro sujeto. Así las cosas, se estima que el recurso debió ser declarado sin lugar, y confirmado el acto de adjudicación.

Encargado	FERNANDO MADRIGAL MORERA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	29/05/2025 14:57	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		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	03/06/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00930-2025	Fecha notificación	29/05/2025 14:58