

R-DCP-00050-2025

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Pública. San José, a las once horas nueve minutos del veinte de agosto de dos mil veinticinco. **DILIGENCIAS DE ADICIÓN Y ACLARACIÓN** interpuestas por el **CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL (COSEVI)**, sobre la resolución R-DCP-00047-2025 de las once horas treinta y cuatro minutos del siete de agosto de dos mil veinticinco; dictada en relación a la Licitación Mayor No. 2023LY-000002-0058700001 promovida por COSEVI para la Precalificación para la futura contratación de servicios para la prestación de servicios de inspección técnica vehicular a nivel nacional.

RESULTANDO

I.- Que en fecha doce de agosto de dos mil veinticinco, el CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL (en lo sucesivo COSEVI) solicitó adición y aclaración número de lo dispuesto en la resolución R-DCP-00047-2025 de las once horas treinta y cuatro minutos del siete de agosto de dos mil veinticinco.

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.

CONSIDERANDO

I.- SOBRE LA FIGURA PROCESAL DE LA ADICIÓN Y ACLARACIÓN.

Los artículos 91 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP, Ley No. 9986) y 251 del Reglamento a dicha ley (RLGCP, Decreto Ejecutivo No. 43808), regulan la posibilidad de solicitar las aclaraciones o adiciones a las resoluciones que emita la Contraloría General de la

República. En este sentido, las partes podrán solicitar las aclaraciones o adiciones que consideren pertinentes para la correcta comprensión de lo resuelto; ello, dentro de los tres días hábiles siguientes a la comunicación de la resolución. Mediante estas diligencias, sólo se podrán corregir errores materiales, precisar términos del pronunciamiento, subsanar omisiones o correcciones que presente la resolución, sin que sea posible variar lo resuelto. A la luz de estos alcances es que se analizará la solicitud de adición y aclaración presentada.

II.- SOBRE LAS DILIGENCIAS DE ADICIÓN Y ACLARACIÓN INTERPUESTAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL.

El CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL (en lo sucesivo COSEVI) solicita adición y aclaración de lo dispuesto en la resolución R-DCP-00047-2025 de las 11:34 horas del 07 de agosto de 2025, la cual rechazó de plano el recurso de apelación interpuesto por TÜV RHEINLAND CERTIO, S.L, debido a incompetencia de este órgano contralor para conocer de la impugnación planteada contra la resolución CSV-JD-RES-ADM-0009-2025 de fecha 14 de julio de 2025 emitida por el COSEVI, que dejó sin efecto la Licitación Mayor No. 2023LY-000002-0058700001 promovida por COSEVI para la Precalificación para la futura contratación de servicios para la prestación de servicios de inspección técnica vehicular a nivel nacional.

En lo medular, señala el COSEVI que pese a que la Contraloría General rechazó el recurso al considerar que la decisión del Consejo de Seguridad Vial no constituye un acto final susceptible de impugnación, hizo un análisis oficioso sobre la legalidad, indicando que se ha aplicado de forma incorrecta el artículo 145 del Reglamento de la Ley General de Contratación Pública; por lo que requiere aclarar si la Administración debe entender esas indicaciones oficiosas como disposiciones vinculantes para el Consejo de Seguridad Vial, o bien recomendaciones para revisar la actuación respecto de lo ya resuelto por la Junta Directiva. Requiere también, que se aclare si la posición de la Contraloría General que había sido expuesta en la resolución R-DCA-802-2015 de las 09:53 horas del 09 de octubre de 2015, en cuanto al tema de la

precalificación en el marco de la anterior Ley de Contratación Administrativa, ha cambiado con la nueva Ley General de Contratación Pública.

En adición, solicita el COSEVI que se aclare si la etapa de precalificación en una licitación mayor genera derechos a los oferentes o si solo crea una expectativa de participar en la siguiente fase. Estima el COSEVI que la recomendación de la Contraloría General de aplicar el procedimiento de lesividad o la declaratoria de nulidad absoluta, no es procedente porque la precalificación no es un acto que genere derechos; por ello requiere a la Contraloría que explique por qué el COSEVI no puede aplicar el artículo 145 del Reglamento de la Ley General de Contratación Pública para dar por terminado el proceso. Finalmente, cuestiona el COSEVI por qué la resolución fue firmada por tres asistentes técnicos en lugar de jefaturas.

Así las cosas, de una verificación del contenido de la gestión presentada por el COSEVI, estima este órgano contralor que de conformidad con los artículos 91 de la LGCP y 251 del RLGCP, las diligencias de adición y aclaración, deben ser declaradas sin lugar, por los motivos que de seguido se expondrán.

a) Sobre la firma de la resolución por parte de los Asistentes Técnicos de la División de Contratación Pública. En primer lugar, este órgano contralor debe señalar que la decisión y firma de las resoluciones en la fase de admisibilidad, atinentes a los recursos de apelación que tramita este órgano contralor, recae en la competencia de los Asistentes Técnicos de la División de Contratación Pública; esto de conformidad con el artículo 21, inciso a), subpunto 1.2 del Reglamento Orgánico de la Contraloría General de la República, publicado en el Alcance No. 240 a La Gaceta No. 226 del miércoles 06 de diciembre de 2023. En ese sentido, dado que el órgano colegiado en la fase recursiva de admisibilidad se encuentra integrado por tres Asistentes Técnicos, la resolución R-DCP-00047-2025 ha sido válidamente emitida por el órgano competente.

b) Sobre la consideración de oficio referida al recurso del CONSORCIO APPLUS. En lo que atañe a la consideración de oficio sobre el recurso del CONSORCIO APPLUS, tal y como se indicó en la resolución R-DCP-00047-2025, dicho recurso no fue objeto de estudio, en tanto no se presentó ante la Contraloría General de la República, usando los medio oficiales dispuestos al efecto; sino que fue detectado en una pestaña del SICOP, como consecuencia de la revisión del expediente que este órgano contralor realizó a fin de estudiar el recurso TÜV RHEINLAND CERTIO, S.L. Sin embargo, pese a la situación descrita, este órgano contralor, de oficio advirtió a las partes en la resolución R-DCP-00047-2025 que, aún en el caso hipotético de que el recurso hubiese sido debidamente presentado por CONSORCIO APPLUS, dicho recurso correría eventualmente la misma suerte de rechazo de plano por incompetencia, por las razones ya explicadas a TÜV RHEINLAND CERTIO, S.L. Por ello, se reitera que la consideración de oficio en relación al CONSORCIO APPLUS, según lo ya indicado en ese apartado de la resolución R-DCP-00047-2025, no forma parte de la parte dispositiva (por tanto) de la resolución.

c) Sobre los alcances de la consideración de oficio referida al artículo 145 del RLGCP. En cuanto a la consideración de oficio que fue señalada en la resolución R-DCP-00047-2025 referida a la lectura que este órgano contralor tiene en relación a la aplicación del artículo 145 del RLGCP, esta fue emitida en el marco de las competencias constitucionales de fiscalización y control de la Hacienda Pública conferidas en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, y, desarrolladas en los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 10, 11, 12, siguientes y concordantes de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley No. 7428). De esa manera, este órgano contralor alertó a la Administración en relación al motivo y contenido de la resolución CSV-JD-RES-ADM-0009-2025, a fin de que valore dichas observaciones; así las cosas, tal y como se explicó en la resolución R-DCP-00047-2025 dicha consideración de oficio no resulta vinculante, al existir incompetencia de este órgano contralor. No obstante, se recuerda que toda decisión queda bajo responsabilidad de la Administración y sujeta a los controles posteriores de fiscalización de la Hacienda Pública y de legalidad, que rigen a los actos administrativos.

d) Sobre el fondo de la consideración de oficio referida a la aplicación del artículo 145 del RLGCP. En la resolución R-DCP-00047-2025, como punto de partida se estableció que el CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL (en lo sucesivo COSEVI), promovió la Licitación Mayor No. 2023LY-000002-0058700001 para la Precalificación de hasta cinco operadores que brinden la prestación del servicio completo de Inspección Técnica Vehicular a nivel nacional, de forma tal que según la cláusula 1. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN del pliego de condiciones, en la primera etapa de precalificación, se seleccionarían hasta cinco (5) oferentes y de ellos, en la segunda etapa, se elegirán dos (2) operadores, para la prestación del servicio; siendo que según se desprende de la cláusula 3. PRIMERA FASE: PRECALIFICACIÓN DE OFERTAS, en esa primera etapa se realizaría la precalificación de ofertas; y, según la cláusula 5. SEGUNDA FASE: OFERENTES PRECALIFICADOS Y CONTRATISTAS, una vez en firme el acto de selección de las ofertas precalificadas, se llevaría a cabo la segunda etapa, por medio de la invitación a todos los interesados precalificados, de entre los cuales se seleccionaría a los dos (2) primeros mejor puntuados, que ofrecieran la menor tarifa.

Ahora bien, en la resolución R-DCP-00047-2025 se señaló que conforme a la revisión realizada por este órgano contralor del expediente de licitación en SICOP, se constató que mediante acto final No. 0782025000100001 de las 11:57 horas del 17 de enero de 2025, publicado en esa misma fecha y conforme al acuerdo de Junta Directiva según Artículo VI de la sesión ordinaria No. 0045-2024 del 18 de diciembre de 2024, el COSEVI determinó precalificar al Consorcio APPLUS CR y al Grupo TÜV RHEINLAND; lo cual quedó en firme al emitirse la resolución R-DCP-SICOP-00591-2025 de las 09:10 horas del 03 de abril de 2025. Lo anterior, en efecto, fue indicado en la resolución CSV-JD-RES-ADM-0009-2025 de fecha 14 de julio de 2025, en la cual la Junta Directiva del COSEVI señaló en los resultandos segundo, tercero, quinto y séptimo que en la etapa de precalificación hubo tres ofertas presentadas a fin de que se seleccionara precalificados en esa fase, y, además, en los resultandos tercero y cuarto indicó la Junta Directiva del COSEVI que mediante acto final de preselección, se precalificó al CONSORCIO APPLUS y a TÜV RHEINLAND CERTIO, S.L.

Así las cosas, tal y como explicó esta Contraloría General en la resolución R-DCP-00047-2025, si bien la etapa de precalificación es previa al llamado de licitación del objeto contractual, esta no resulta independiente, ya que justamente lo que se evalúa y analiza es la suficiencia de los posibles participantes en el futuro procedimiento licitatorio; por lo tanto, la condición de precalificado se encuentra en función de las condiciones legales, administrativas, técnicas, financieras, de experiencia, entre otras, que han sido determinadas por la Administración en el pliego de condiciones de precalificación como indispensables para constituirse como oferente precalificado y eventualmente en adjudicatario en caso de acreditar que se encuentra en condiciones de prestar los bienes y/o servicios que serán objeto de la licitación.

Desde esa perspectiva, el acto que se emite como consecuencia de la etapa de precalificación, el cual podría tener como resultado la precalificación de oferentes, declaratoria de infructuosa de la fase de precalificación o la declaratoria de desierta de la fase de precalificación, constituye un acto final de precalificación, con efectos propios para esa fase; no así un acto final de adjudicación de la fase de selección. Bajo ese panorama, en la resolución R-DCP-00047-2025 este órgano contralor explicó que, el derecho adquirido de los precalificados es a que eventualmente se les tome en cuenta al promover una segunda etapa, no a que se les adjudique, pues aun en segunda etapa es posible que con base en el estudio de ofertas se adjudique, se declare desierto o se declare infructuoso el concurso mediante acto debidamente motivado por la Administración; esto de conformidad con los artículos 51 y 58 de la LGCP, así como 139 y 148 del RLGCP.

Debe tomarse en cuenta que, lo dispuesto en el artículo 145 del RLGCP también resulta de aplicación a las licitaciones sin etapa precalificación, por lo que de haberse llamado a una licitación ordinaria (sin modalidad de precalificación), la Administración podría haber accionado el artículo 145 del RLGCP, siempre que no se hubieren recibido ofertas. Para este órgano contralor, en la licitación de marras, al existir un acto en firme de precalificación, la situación resulta distinta. Justamente, en la resolución R-DCP-00047-2025 este órgano contralor explicó que, la Junta Directiva del COSEVI en la decisión CSV-JD-RES-ADM-0009-2025 de fecha 14 de julio de 2025, según los resultandos sexto, séptimo, séptimo (sic), octavo, noveno, décimo,

undécimo, duodécimo, décimo tercero, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, y, décimo sexto; dejó sin efecto el concurso con base en un vicio detectado en el acto de precalificación, generando con ello la inadmisibilidad y exclusión de manera posterior a la evaluación ya realizada a la oferta del CONSORCIO APPLUS en fase de precalificación, lo cual concreta el COSEVI en la parte considerativa de resolución CSV-JD-RES-ADM-0009-2025 al motivar que: “[...] *al excluirse de la precalificación al Consorcio Applus CR, únicamente quedaría un oferente precalificado [...]*”; es decir, parece que en la resolución CSV-JD-RES-ADM-0009-2025 se retrotrajo el estudio de ofertas de la etapa de precalificación; sin embargo, la etapa de evaluación de las ofertas ya se encuentra precluida al estar en firme el acto final de precalificación.

De ahí que, de la motivación plasmada en la resolución CSV-JD-RES-ADM-0009-2025, tal y como se indicó en la resolución R-DCP-00047-2025, este órgano contralor observa que el motivo de hecho y derecho señalado como fundamento de la decisión Administrativa (resultando y considerando), podría no encontrarse ajustado con el propio contenido del acto (parte dispositiva o por tanto). Precisamente, según lo ya señalado en la resolución R-DCP-00047-2025, conforme a la lectura que este órgano contralor tiene del artículo 145 del RLGCP, el artículo en mención no resultaría aplicable porque, por un lado, la primera etapa ya fue superada, agotada y por ende, se encuentra en firme, es decir, los concursantes presentaron oferta manifestando interés en ser precalificados para participar en el llamado de la segunda etapa y se emitió el acto final No. 0782025000100001 de las 11:57 horas del 17 de enero de 2025 con la precalificación de dos empresas, el cual -se reitera- se halla en firme al haberse agotado la vía administrativa con la emisión de la resolución R-DCP-SICOP-00591-2025 de las 09:10 horas del 03 de abril de 2025; y por otro lado, de conformidad con el resultando décimo séptimo de la resolución CSV-JD-RES-ADM-0009-2025, el COSEVI no ha promovido una segunda etapa de licitación que se encuentre en trámite, para tener como cumplido el presupuesto habilitante para dejarlo sin efecto con base en el artículo 145 del RLGCP, que sea *“antes de recibir ofertas”*.

En ese sentido, no sería posible considerar el acto de precalificación como un acto de mero trámite o preparatorio sin efecto propio, ya que el legislador le otorga efecto para la primera fase, lo cual cobra sentido en tanto se habilita la impugnación mediante apelación regulada en los artículos 97 y 58 de la LGCP, así como 148, 259 y 260 del RLGCP, en caso de que alguna de las partes no se encuentre conforme con el acto final de la fase de precalificación, con independencia de cuál hubiese sido su resultado. Esto en el caso concreto se evidencia sin mayor esfuerzo, ya que hubo tres rondas de apelación en relación al acto de precalificación. Así, en la resolución R-DCP-00047-2025 se insistió en que la precalificación le otorga a los oferentes precalificados el derecho de ser considerados precalificados y la expectativa de ser invitados a participar en la segunda fase de la licitación para la cual fueron precalificados en caso de que ésta sea promovida por la Administración (para la cual son legítimos oferentes precalificados); pero en modo alguno se refiere a un derecho a ser adjudicados.

Asimismo, en la resolución R-DCP-00047-2025 se desarrolló que los motivos de interés público que invoca la Administración en la resolución CSV-JD-RES-ADM-0009-2025 de fecha 14 de julio de 2025, parece que se fundan en el presunto vicio de nulidad del acto final de precalificación en firme, cuya sustanciación ya se encuentra agotada en la vía administrativa. No obstante, existiendo un acto de precalificación en firme, la Administración no podría excluir de manera sobreviniente a un oferente precalificado, porque ya se encuentra consolidada su condición como tal. Es por ello que, conforme a lo ya explicado en la resolución R-DCP-00047-2025, este órgano contralor de oficio apuntó que, si la Administración considera que existe un vicio que genere nulidad en el acto final de precalificación No. 0782025000100001 que le impide proseguir con el llamado de los precalificados a la segunda fase de la licitación para su concurso; de conformidad con el bloque de legalidad aplicable, lo procedente es que el COSEVI instruya el procedimiento para la declaratoria de ese vicio. De tal forma que si se estima que se trata de una nulidad absoluta evidente y manifiesta se valore si resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP, Ley No. 6227); o bien, el proceso de lesividad que se encuentra regulado en el artículo 34 del Código Procesal Contencioso-Administrativo (CPCA, Ley No. 8508), en caso de que sea únicamente una nulidad absoluta.

En ese sentido, la resolución R-DCP-00047-2025 no resulta contraria a lo dispuesto en la resolución R-DCA-802-2015 de las 09:53 horas del 09 de octubre de 2015, que había sido emitida bajo el marco normativo de la derogada Ley de Contratación Administrativa, pues en ambas resoluciones, este órgano contralor deja claro que el acto de precalificación es un acto final de esa fase, no un acto final de adjudicación propio de la fase de selección; de manera que se mantiene invariable el criterio de que el derecho adquirido de los precalificados lo es precisamente a haber obtenido dicha condición de precalificados lo que a su vez implica la expectativa de ser llamados a participar en caso de que la Administración promueva la segunda fase de selección, no así a que se les adjudique respecto a un objeto contractual específico; ya que el acto final en la etapa de selección del contratista, según el estudio y motivación de la Administración al tenor de los numerales artículos 51 y 58 de la LGCP, así como 139 y 148 del RLGCP; podría tener resultado de adjudicación, desierto o infructuoso. En otras palabras, la precalificación no genera un derecho de los precalificados a ser adjudicados ni una obligación ineludible para la Administración de adjudicar a los oferentes precalificados, únicamente se genera, por haber sido ya considerados como precalificados en la etapa previa, la expectativa de tomarlos en consideración en el llamado de licitación correspondiente a la segunda fase si esta llega a realizarse, de manera que si la Administración mediante estudios de mercado posteriores para la formulación del pliego de condiciones de licitación determina que el esquema inicialmente pensado para el suministro de bienes y/o prestación de servicios no resulta acorde con la necesidad administrativa, desaparece la necesidad administrativa de contar con el bien y/o servicio en cuestión, o bien, en la evaluación de ofertas los precalificados no cumplen con las condiciones del pliego de esa segunda fase o se constata que la plica de alguno de los oferentes contraviene el ordenamiento jurídico; la Administración deberá actuar en consecuencia, conforme al bloque de legalidad aplicable.

Bajo ese panorama, este órgano contralor no puede avocarse ni sustituir a la Administración activa en cuanto a la toma de decisiones o seleccionar el procedimiento a seguir, pues desde su esfera competencial es el COSEVI la instancia que deberá establecer cuál es la gravedad y naturaleza del vicio de nulidad del acto de precalificación que estima que se configura en el

caso concreto y que le impide continuar con la segunda fase de la licitación con precalificación; para así determinar la vía idónea a seguir. No obstante, de oficio en la resolución R-DCP-00047-2025 se señaló la circunstancia observada respecto del artículo 145 del RLGP, a fin que forme parte de los elementos a valorar por parte de la Administración, sin que ésta sea vinculante. Sin embargo, toda decisión queda bajo responsabilidad de la Administración y sujeta a los controles posteriores de fiscalización de la Hacienda Pública y de legalidad, que rigen a los actos administrativos.

POR TANTO

De conformidad con los elementos de hecho y derecho expuestos, así como lo señalado en los artículos 91 de la LGCP y 251 del RLGP, se resuelve: **DECLARAR SIN LUGAR** las diligencias de adición y aclaración interpuestas por el **CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD** en contra de lo dispuesto en la resolución R-DCP-00047-2025 de las 11:34 horas del 07 de agosto de 2025. **NOTIFÍQUESE.**

Adriana Pacheco Vargas
Asistente Técnico

Karen Castro Montero
Asistente Técnico

Edgar Herrera Loaiza
Asistente Técnico

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

KQC/chc
NI: 17779-2025
NN:15096 (DCP0220-2025)
G:2023001622-14
Expediente: CGR-REAP-2025005646