



Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	JORGE ALBERTO CARMONA JIMENEZ		
Fecha/hora gestión	04/11/2025 12:09	Fecha/hora resolución	04/11/2025 13:06
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000002173
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2025LY-000017-0006000001	Nombre Institución	CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD
Descripción del procedimiento	Servicios de verificación de calidad de materiales en proyectos de CONAVI de la Red Vial Nacional pavimentada y las tre		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000002150	13/10/2025 20:40	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley)	Por falta de fundament
8002025000002149	13/10/2025 20:38	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley)	Por falta de fundament
8002025000002148	13/10/2025 20:37	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley)	Por falta de fundament
8002025000002147	13/10/2025 20:36	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley)	Por falta de fundament
8002025000002146	13/10/2025 20:35	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley)	Por falta de fundament
8002025000002145	13/10/2025 20:35	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley)	Por falta de fundament
8002025000002144	13/10/2025 20:33	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley)	Por falta de fundament
8002025000002143	13/10/2025 20:33	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley)	Por falta de fundament
8002025000002142	13/10/2025 20:32	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley)	Por falta de fundament
8002025000002141	13/10/2025 20:32	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley)	Por falta de fundament
8002025000002139	13/10/2025 20:30	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley)	Por falta de fundament
8002025000002140	13/10/2025 20:30	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley)	Por falta de fundament
8002025000002131	13/10/2025 20:29	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley)	Por falta de fundament
8002025000002133	13/10/2025 20:29	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley)	Por falta de fundament

8002025000002134	13/10/2025 20:28	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley) ▼	Por falta de fundament ▼
8002025000002136	13/10/2025 20:27	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley) ▼	Por falta de fundament ▼
8002025000002137	13/10/2025 20:27	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley) ▼	Por falta de fundament ▼
8002025000002138	13/10/2025 20:27	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley) ▼	Por falta de fundament ▼
8002025000002135	13/10/2025 20:24	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley) ▼	Por falta de fundament ▼
8002025000002132	13/10/2025 20:22	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley) ▼	Por falta de fundament ▼
8002025000002130	13/10/2025 20:20	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley) ▼	Por falta de fundament ▼
8002025000002129	13/10/2025 20:18	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley) ▼	Por falta de fundament ▼
8002025000002128	13/10/2025 20:15	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley) ▼	Por falta de fundament ▼
8002025000002127	13/10/2025 20:11	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley) ▼	Por falta de fundament ▼
8002025000002126	13/10/2025 17:40	GERARDO PRADA ARROYO	COMPAÑIA ASESORA DE CONSTRUCCION E INGENIERIA CACISA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar ▼	No aplica ▼

Emitir el por tanto de la resolución ☐

3. *Resultando

I. Que mediante auto No. 8052025000002109 de las catorce horas veinticuatro minutos del catorce de octubre de dos mil veinticinco, 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.

4. *Considerando

Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

I.SOBRE EL DEBER DE FUNDAMENTACIÓN DE LOS RECURSOS. El deber de fundamentar una acción recursiva es esencial. Tanto la Ley General de Contratación Pública como su Reglamento establecen lineamientos específicos para la presentación de recursos de objeción, normas que precisamente enfatizan la obligatoriedad de dicha fundamentación. En ese sentido, es de relevancia indicar que el artículo 87 de la Ley General de Contratación Pública establece en lo que interesa: “Será rechazado de plano (...) cuando (...) el recurso se presente sin fundamentación (...)”. Por su parte el numeral 88 de la misma ley dispone: “Los recursos se presentarán debidamente fundamentados y con la prueba idónea, así como individualizar las líneas que se recurren. Se deberá indicar la infracción sustancial del ordenamiento jurídico que se alegue como fundamento de la impugnación. Junto con el recurso deberán aportarse los estudios técnicos que desvirtúen los criterios en que se sustente el acto impugnado”. En el mismo orden de ideas el artículo 246 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública regula: “Los recursos se presentarán debidamente fundamentados y con la prueba idónea, con la invocación de los principios y normas infringidas. Se deberá indicar con precisión la infracción sustancial del ordenamiento jurídico que se alega como fundamento de la impugnación, así como individualizar las líneas que se recurren. Cuando el recurrente discrepe de los estudios que sirven de motivo a la decisión administrativa, deberá rebatir esos estudios en forma razonada, aportando criterios emitidos por profesionales calificados en la materia que los desvirtúen. Los criterios aportados deberán constituir prueba idónea y pertinente para efectos de acreditar las afirmaciones de quien impugna o desvirtuar los análisis de la Administración. La presentación de una prueba suscrita por un profesional competente, será valorada conforme a las reglas de la ciencia y técnica pertinentes por parte de quien resuelva”. Al tenor de lo anterior, es indispensable que al momento de interponerse una acción recursiva en contra del pliego de condiciones, los objetantes deben fundamentar en la forma debida sus argumentos y/o alegatos. Lo anterior por cuanto la carga de la prueba les compete. Esto implica que quien objeta presente ante este órgano contralor argumentos concretos, claros y debidamente sustentados junto con la prueba idónea, sólida, en que apoye sus argumentaciones. Aunado a lo anterior, cuando se discrepe de aquellos estudios que motivaron la adopción final de parte de la contratante, deberá rebatirlos en forma razonada, aportando criterios emitidos por profesionales calificados en la materia que pretende desvirtuar. Atender ese deber de fundamentación implica entonces apegarse a los lineamientos que las normas estipulan. La falta de fundamentación radicará entonces entre otros, cuando un recurrente presenta argumentaciones sin el debido sustento probatorio o con una prueba débil para amparar su defensa. Expuesto lo anterior, se procederá a resolver los recursos interpuestos dejando en claro que la explicación anterior servirá de justificación para los temas de objeción que serán rechazados de plano por falta de fundamentación.

SOBRE	LOS	RECURSOS	INTERPUESTOS	POR	VIETO	Y	ASOCIADOS	S.A	NO.
8002025000002127,	8002025000002128,	8002025000002129,	8002025000002130,	8002025000002131,	8002025000002132,	8002025000002133,	8002025000002134,	8002025000002135,	8002025000002136,
8002025000002137,	8002025000002138,	8002025000002139,	8002025000002140,	8002025000002141,	8002025000002142,	8002025000002143,	8002025000002144,	8002025000002145,	8002025000002146,
8002025000002147,	8002025000002148,	8002025000002149,	8002025000002150,						

1) Sobre la evaluación de la capacidad financiera. Criterio de División. Sobre el particular, el pliego de condiciones regula lo siguiente: “ 6) PROCEDIMIENTO PARA LA EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD FINANCIERA DEL OFERENTE./ La evaluación financiera estará basada en los dos siguientes aspectos: (...) 2. Con los estados financieros y las copias de las declaraciones solicitadas en los documentos básicos requeridos, el Conavi confeccionará (sic) un análisis financiero mediante la evaluación de la rentabilidad lo cual corresponde a la utilidad antes de descontar los intereses y los impuestos, así como de apalancamiento de deuda total que corresponde a la proporción de pasivos totales entre los activos totales (...) ”. (Ver “Ingreso del pliego de condiciones”).

El recurrente señala que los indicadores aplicados en la evaluación miden la rentabilidad (UAIL / Ingresos ≥ 5%) y el apalancamiento (Pasivo Total / Activo Total ≤ 0.70). Señala que los indicadores más apropiados para evaluar la liquidez son el capital de trabajo o flujo de caja y líneas de crédito y la utilidad después de impuestos mayor a 0. Explica que un oferente con excelente liquidez podría ser inadmisibles por no cumplir con la rentabilidad o apalancamiento, y uno con mucha deuda podría ser admisible. Por ende, solicita que se utilicen razones financieras idóneas que midan la capacidad financiera y contemplen los compromisos pendientes, para ajustarse a indicadores que midan la liquidez.

La Administración responde que las razones financieras reguladas en el pliego son una herramienta valiosa para evaluar la salud financiera de una empresa y permite tener una visión clara del rendimiento operativo y financiero. Estima que la Utilidad antes de Intereses e Impuestos refleja la capacidad de la empresa para generar ganancias por medio de sus operaciones comerciales regulares. Además, que el requisito se basa en el principio financiero de balance riesgo-rendimiento, tomando como parámetro el comportamiento promedio de la tasa básica pasiva del BCCR del año 2024, para asegurar que el rendimiento de la empresa sea superior a mantener las inversiones en un banco. Concluye que es su potestad ajustar las cláusulas financieras según la realidad de la institución, la situación financiera y fiscal del país, el objeto a contratar, y el plazo, y que su objetivo es velar y garantizar el cumplimiento del objeto contractual.

Sobre el particular, este órgano contralor estima que el recurrente no presenta prueba idónea para acreditar que las razones financieras que pretende que se regulen le agreguen valor público a la presente contratación, ni contribuyan a la selección de la mejor oferta. Para que la Administración esté obligada a incluir o modificar el requisito que se objeta, resultaba indispensable que el proponente demostrara que la inclusión de dichos indicadores es objetivamente necesario, razonable y proporcional para asegurar la correcta ejecución del objeto contractual y, con ello, maximizar el valor público de la contratación. En cambio, el recurrente se limita a enunciar los indicadores sin aportar prueba de un análisis técnico o económico que justifique la necesidad o importancia de su regulación. En consecuencia, este extremo del recurso se **rechaza de plano** por falta de fundamentación.

2) Sobre el requisito de laboratorio personal y renglón de pago. Criterio de División. Sobre el particular, el pliego de condiciones regula lo siguiente: “4.3 Ejecución de los servicios/ Previo al inicio de los servicios, el Laboratorio de Verificación de Calidad realizará la instalación temporal del laboratorio en las zonas alejadas de las instalaciones permanentes del Laboratorio de Verificación de Calidad (cuando la distancia radial entre las instalaciones del Laboratorio Central o Permanente y el centroide de cada línea ofertada sea mayor a 80 km de distancia); esto con la finalidad de evitar traslados de muestras en distancias largas y de este modo disminuir la posibilidad de cualquier tipo de riesgos que se pueda materializar (pérdida de muestra, alteración de resultados, etc.)”. (Ver “Ingreso del pliego de condiciones”).

El recurrente indica que este requisito es abusivo y contrario a los principios de equilibrio de intereses e intangibilidad patrimonial, ya que no se garantiza una cantidad mínima de ensayos ni detalla el sitio de los mismos. Además, expone que no existe un renglón de pago asociado al costo de instalación del laboratorio temporal y que se podrían generar pérdidas o disminuir la utilidad del contratista, especialmente en líneas de bajo o no continuo consumo. Añade que un laboratorio acreditado por el ECA no puede operar en instalaciones “temporales” sin las debidas acreditaciones, permiso sanitario de funcionamiento, y patente municipal, trámites que no se obtienen con la celeridad pretendida. Por ende, pretende que se elimine el requisito de contar con un laboratorio temporal, permitiendo que el contratista lo instale solo si lo estima conveniente y logra obtener todas las acreditaciones y permisos.

La Administración responde que el requisito busca garantizar la integridad de las muestras y la inmediatez de los resultados en proyectos lejanos, manteniendo los mismos estándares de calidad. Considera que la ausencia de un renglón de pago explícito no significa que no se deba cobrar; el precio total ofertado por los servicios debe reflejar todos los costos directos e indirectos, incluyendo la instalación y operación del laboratorio temporal. Además, menciona que la exigencia de laboratorio temporal se limita a las líneas de ensayos de materiales (agregados, asfalto y concreto), donde la distancia y el traslado son factores críticos, no para Pinturas y Ensayos Especiales. Contrario a lo que señala el recurrente, la Administración estima que el ECA sí permite la acreditación en laboratorios temporales, y el laboratorio permanente puede solicitar una extensión de su alcance consultando el documento ECA-MP-P11 “Criterios para OEC Multisitios y con Sedes Temporales”.

Sobre el particular, este órgano contralor estima que el recurrente no presenta prueba idónea para acreditar que la modificación que propone garantiza la integridad de las muestras y la inmediatez de los resultados en proyectos lejanos, de esta manera, no demuestra cuál puede ser el valor público que puede agregar el ajuste que persigue con la acción recursiva. Asimismo, tampoco ha acreditado que la omisión de un renglón de pago para cubrir el costo de instalación del laboratorio temporal pueda alterar el equilibrio económico del contrato o generar perjuicios financieros al contratista, antes bien la Administración no parece indicar que este aspecto deba ser asumido por el oferente si no más bien

previsto entre sus costos. En consecuencia, este extremo del recurso se **rechaza de plano** por falta de fundamentación. **I. CONSIDERACIÓN DE OFICIO.** Sin perjuicio de lo resuelto, este órgano contralor estima relevante que la Administración incorpore en el expediente de la presente contratación el documento ECA-MP-P11 "*Criterios para OEC Multisitios y con Sedes Temporales*" y brindarle la publicidad que corresponda conforme lo establece la normativa, para que sea de conocimiento de los potenciales oferentes

3) Sobre el reconocimiento de viajes en falso o atrasos. Criterio de División. Sobre el particular, el pliego de condiciones regula lo siguiente: "*2.5 Sumario de cantidades/ La oferta deberá presentarse bajo el siguiente formato, indicado (sic) la línea de la contratación ofertada y el precio unitario de los ensayos, de acuerdo a la naturaleza de la contratación (...).*" (Ver "*Ingreso del pliego de condiciones*").

El recurrente afirma que no se contempla el reconocimiento de viajes en falso o atrasos generados por contratistas de construcción o errores de programación de los administradores viales. Estima que las cancelaciones en los servicios son causadas por factores ajenos al contratista de verificación, y que ante esto, el pliego sanciona la no asistencia a un muestreo, pero no paga por el viaje en falso. Por ende, solicita incluir un ítem de pago por viaje en falso que cubra el tiempo de viaje y un día de trabajo del técnico, para al menos cubrir lo básico y evitar pérdidas.

La Administración responde que estos costos representan un riesgo operativo que el oferente debe incluir en su análisis de costos y precios. Considera que el precio unitario de los ensayos ya debe incluir todos los recursos necesarios, tales como gastos de transporte, tiempo de traslado, etc.. Estima que aceptar la petición del recurrente implicaría que la Administración asuma un costo que ya debería estar implícito como riesgo operativo general dentro del precio unitario. Concluye que trasladar este riesgo a la Administración sería contrario al interés público.

Sobre el particular, este órgano contralor estima que el recurrente no presenta prueba idónea para acreditar por qué los riesgos operativos deben recaer en la Administración, y de qué manera el hecho de que tales riesgos recaigan en el contratista (al no incluirse un ítem de pago por *viaje en falso* que cubra el tiempo de viaje y un día de trabajo del técnico) atenta contra la normativa de contratación pública y sus principios siendo que además omite explicar si el pliego de condiciones carece de información que haga imposible cuantificar su propuesta aún bajo la modalidad de contratación promovida. En consecuencia, este extremo del recurso se **rechaza de plano** por falta de fundamentación.

4) Sobre la unidad de pago de partidas de pintura (Renglones 7B y 8B). Criterio de División. Sobre el particular, el pliego de condiciones regula lo siguiente: "*Tabla 27. Alcance de los ensayos de pintura requeridos por la Administración (...) 7 B Práctica estándar para la medición del espesor de película húmeda mediante galgas/ Se pagará el ítem UNA vez por cada punto de muestreo, al inicio de la demarcación, cambio de lote o cambio de la velocidad del equipo./ 8 B Medición de espesor de recubrimiento en seco (mediante micrómetro o PosiTector)/ Se pagará UNA vez por cada punto de muestreo*". (Ver "*Ingreso del pliego de condiciones*").

El recurrente señala que para algunos de sus renglones, no se define claramente el criterio para el uso del renglón de pago. Hace referencia a los renglones 7B y 8B, considerando la redacción como ruinosas. Añade que la unidad de pago es una vez por cada punto de muestreo o cada vez que el equipo cambie de velocidad. Expone que la obligación de medir cada vez que cambie la velocidad implica que el costo está asociado al tiempo de permanencia en sitio del técnico esperando y monitoreando, un tiempo que no es posible determinar para el laboratorio (puede ser una espera de 4 horas para una ejecución de 5 minutos). En consecuencia, solicita modificar la unidad de pago a "*día de medición*" o "*día técnico*" para mantener el equilibrio económico y especificar claramente la frecuencia de la medición del espesor.

La Administración responde que el pliego de condiciones es un contrato según demanda, y el pago se define por ensayos ejecutados, no por la permanencia o disponibilidad del personal, a diferencia de un contrato de inspección vial. Añade que no puede pagar un día completo por un ensayo que dura 5 o 10 minutos, pues bajo este esquema, la unidad de medida del contrato es el ensayo, que se paga al ser debidamente realizado, verificado y aceptado. Insiste en que los costos fijos y de disponibilidad (personal, equipos, desplazamientos) deben ser internalizados en los precios unitarios ofertados.

Sobre el particular, este órgano contralor estima que el recurrente no presenta prueba idónea para acreditar de qué manera modificar la unidad de pago a "*día de medición*" o "*día técnico*" le agrega valor público a la presente contratación, o que sea la forma más viable de mantener el equilibrio económico del contrato o de qué forma la regulación podría propiciar a que los oferentes presenten una propuesta ruinosas. En consecuencia, este extremo del recurso se **rechaza de plano** por falta de fundamentación.

5) Sobre el conflicto de interés. Criterio de División. Sobre el particular, el pliego de condiciones regula lo siguiente: "*6. El oferente que brinde servicios de control de calidad (autocontrol) a una empresa que mantenga contratos de obra con el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) en la Región asociada a la línea para la cual está participando, no podrá brindar servicios de verificación de la calidad para el CONAVI en ningún proyecto que se desarrolle en dicha Región de la Red Vial Nacional Pavimentada y Lastre. Ver Tabla 1, Anexo 1 y Anexo 6, donde se indica el detalle de distribución de Regiones de Conservación, según líneas y zonas de cada región que requieren la prestación de servicios a contratar*". (Ver "*Ingreso del pliego de condiciones*").

El recurrente estima insuficiente la prohibición actual del pliego para evitar el conflicto de interés. Explica que un laboratorio que brinda servicios de control de calidad (autocontrol) a una empresa con contratos de obra en una Región para la cual está participando, no podrá brindar servicios de verificación de calidad para el CONAVI en ningún proyecto de esa Región. Estima que la prohibición debería ser más amplia para evitar que el mismo laboratorio sea autocontrol en una región y verificación del CONAVI en otra región para el mismo contratista. En consecuencia, solicita modificar el pliego para que un laboratorio que brinde servicios de autocontrol a un contratista de CONAVI no pueda brindar servicios de verificación en ningún contrato de obra en ninguna de las regiones cubiertas por esta contratación; extendiendo esta prohibición a los casos de subcontratación de productos (agregados, mezcla asfáltica, concretos, etc).

La Administración responde que busca asegurar la imparcialidad de los servicios de verificación en la zona geográfica correspondiente. Estima que expandir la limitación a todas las regiones se considera contrario al Principio de igualdad y libre concurrencia ya que se estaría estableciendo una restricción injustificada y que el conflicto de intereses surge al ser "*juez y parte*" en la misma Región. Sostiene que la restricción actual está delimitada geográficamente a la región común, lo cual es razonable y proporcional; los oferentes pueden concursar en regiones donde no tengan contratos de inspección vigentes. Señala que la imparcialidad también está asegurada por el requisito de que los laboratorios estén acreditados con la norma ISO/IEC 17025, que la considera un pilar fundamental.

Sobre el particular, este órgano contralor estima que el recurrente no presenta prueba idónea para acreditar que la modificación que persigue en el pliego favorezca más efectivamente la imparcialidad que pretende la Administración, ni tampoco prueba que la redacción actual permitiría conflictos en detrimento de esa imparcialidad. En consecuencia, este extremo del recurso se **rechaza de plano** por falta de fundamentación.

Recurso 8002025000002149 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002148 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002147 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002146 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002145 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002144 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002143 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002142 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002141 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002139 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002140 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002131 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002133 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002134 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002136 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002137 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002138 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002135 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002132 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002130 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002129 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002128 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002127 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Se remite a lo resuelto en el apartado "*Recurso 8002025000002150 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA*".

Recurso 8002025000002126 - COMPAÑIA ASESORA DE CONSTRUCCION E INGENIERIA CACISA SOCIEDAD ANONIMA

I.SOBRE EL DEBER DE FUNDAMENTACIÓN DE LOS RECURSOS. El deber de fundamentar una acción recursiva es esencial. Tanto la Ley General de Contratación Pública como su Reglamento establecen lineamientos específicos para la presentación de recursos de objeción, normas que precisamente enfatizan la obligatoriedad de dicha fundamentación. En ese sentido, es de relevancia indicar que el artículo 87 de la Ley General de Contratación Pública establece en lo que interesa: “*Será rechazado de plano (...) cuando (...) el recurso se presente sin fundamentación (...)*”. Por su parte el numeral 88 de la misma ley dispone: “*Los recursos se presentarán debidamente fundamentados y con la prueba idónea, con invocación de los principios de la contratación pública y normas infringidas. Se deberá indicar la infracción sustancial del ordenamiento jurídico que se alegue como fundamento de la impugnación. Junto con el recurso deberán aportarse los estudios técnicos que desvirtúen los criterios en que se sustente el acto impugnado*”. En el mismo orden de ideas el artículo 246 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública regula: “*Los recursos se presentarán debidamente fundamentados y con la prueba idónea, con la invocación de los principios y normas infringidas. Se deberá indicar con precisión la infracción sustancial del ordenamiento jurídico que se alega como fundamento de la impugnación, así como individualizar las líneas que se recurren. Cuando el recurrente discrepe de los estudios que sirven de motivo a la decisión administrativa, deberá rebatir esos estudios en forma razonada, aportando criterios emitidos por profesionales calificados en la materia que los desvirtúen. Los criterios aportados deberán constituir prueba idónea y pertinente para efectos de acreditar las afirmaciones de quien impugna o desvirtuar los análisis de la Administración. La presentación de una prueba suscrita por un profesional competente, será valorada conforme a las reglas de la ciencia y técnica pertinentes por parte de quien resuelva*”. Al tenor de lo anterior, es indispensable que al momento de interponerse una acción recursiva en contra del pliego de condiciones, los objetantes deben fundamentar en la forma debida sus argumentos y/o alegatos. Lo anterior por cuanto la carga de la prueba les compete. Esto implica que quien objeta presente ante este órgano contralor argumentos concretos, claros y debidamente sustentados junto con la prueba idónea, sólida, en que apoye sus argumentaciones. Aunado a lo anterior, cuando se discrepe de aquellos estudios que motivaron la adopción final de parte de la contratante, deberá rebatirlos en forma razonada, aportando criterios emitidos por profesionales calificados en la materia que pretende desvirtuar. Atender ese deber de fundamentación implica entonces apegarse a los lineamientos que las normas estipulan. La falta de fundamentación radicará entonces entre otros, cuando un recurrente presenta argumentaciones sin el debido sustento probatorio o con una prueba débil para amparar su defensa. Expuesto lo anterior, se procederá a resolver los recursos interpuestos dejando en claro que la explicación anterior servirá de justificación para los temas de objeción que serán rechazados de plano por falta de fundamentación.

SOBRE EL RECURSO INTERPUESTO POR COMPAÑÍA ASESORA DE CONSTRUCCION E INGENIERIA CACISA S.A.

1) Sobre el estudio de mercado y razonabilidad del precio. Criterio de División. Sobre el particular, en el Estudio de Mercado, entre otras cosas, se indica: “*En la actualidad el CONAVI mantiene en ejecución la Contratación Directa N° 2022CD000142-0006000001, para la ejecución del proyecto: “Servicios de verificación de calidad de materiales en proyectos de CONAVI de la Red Vial Nacional Pavimentada” (...) De la contratación antes mencionada, el Departamento de Verificación de la Calidad de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, estimó las cantidades indicadas en las tablas (...) del cartel de licitación en cuestión, por ende, los montos (...) estimados para la totalidad de los ensayos, del mismo cartel de licitación, fueron el resultado de multiplicar las cantidades de las tablas 4, 5 y 6 por el promedio de los montos cobrados por las empresas en la Contratación Directa N° 2022CD-000142-0006000001.*” Y en el pliego de condiciones, se regula lo siguiente: “*Para las ofertas presentadas (...) Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, a través de la Dirección de Costos de Vías y Puentes, realizará el análisis económico de los precios (...) la revisión consistirá en el estudio de la razonabilidad de los precios unitarios ofrecidos para cada uno de los renglones de pago y del precio global ofrecido (...) Se debe destacar que en general, los precios unitarios y el monto global son considerados como: • Razonables, si se ubican en los rangos de $\pm 15\%$ (quince por ciento); • Excesivos (+) o ruinosos (-), los precios que sobrepasen el $\pm 15\%$ (quince por ciento) (...) Por la naturaleza de la presente contratación, dicha estimación se estudiará una vez recibidas las ofertas, para lo cual se analizarán los diferentes costos asociados a los recursos necesarios (...) a fecha de oferta, esto con la finalidad de estimar cada uno de los precios unitarios de los renglones de pago que conforman el proyecto objeto de este proceso licitatorio; según procedimiento descrito en el “Manual de Políticas Operativas y Procedimientos de la Dirección de Costos de Vías y Puentes”, el cual se encuentra disponible en la página web institucional del CONAVI.*” (Ver “Ingreso del pliego de condiciones”).

El recurrente señala que la Administración está incumpliendo la normativa respecto a la elaboración del estudio de mercado. Destaca que para el mismo no se utilizó el Catálogo y Banco de Precios de SICOP como insumo obligatorio. Que el estudio se basa en información desactualizada al provenir de precios de la Contratación Directa N.° 2022CD-000142-0006000001 desvirtúa la realidad actual del mercado. Agrega que el análisis de razonabilidad se realizará una vez recibidas las ofertas y no previo a su apertura y que impide a los oferentes conocer el precio de referencia y las bandas de tolerancia aplicables antes de cotizar, como lo exige el RLGP. Y finalmente, que la Administración basa su análisis en el “Manual de Políticas Operativas y Procedimientos de la Dirección de Costos de Vías y Puentes”, una normativa que, según CACISA, no se adjuntó, no contiene un procedimiento específico para razonabilidad de precios bajo la LGCP actual, y fue elaborada para el régimen anterior. Solicita que se ordene la modificación del pliego para incluir parámetros claros y medibles de forma tal que el estudio de mercado, metodología y análisis de razonabilidad no desconozca la LGCP y su reglamento.

La Administración responde entre lo más destacado, que luego de indagar en el banco de precios no encontró contrataciones recientes para el servicio de laboratorio de ensayo para verificación de calidad de materiales. Señala que la información y rango de razonabilidad no son criterios antojadizos sino que se sustentan en estudios técnicos previos, y menciona que este rango ya se ha utilizado en múltiples procesos anteriores, en los que el recurrente ha participado, sin limitar la concurrencia.

Analizados los alegatos de las partes y la documentación que consta en el expediente, este órgano contralor concluye que le asiste la razón al recurrente en sus argumentos. Ello por cuanto, si bien existen justificaciones para los precios de referencia y la estimación de las bandas en el expediente, dicha metodología se considera insuficiente e incompleta conforme a lo exigido por la normativa vigente de contratación pública.

Si bien dentro del expediente entre otra información se encuentra el documento “7. ESTUDIO DE MERCADO 26-9” este órgano contralor estima que la Administración no ha logrado demostrar que la información recopilada sea suficiente para cumplir con la normativa. La Administración debe tener presente que el estudio de mercado implica la realización de un proceso sistemático y exhaustivo cuyo objetivo primordial es obtener información actualizada y confiable acerca de las condiciones del mercado en relación a los bienes, obras o servicios que se pretenden adquirir mediante un procedimiento de contratación. Este análisis busca evaluar precios, disponibilidad, calidad y otros aspectos relevantes de los bienes o servicios en cuestión, con el propósito de respaldar la toma de decisiones informadas por parte de la Administración y asegurar la transparencia, competencia y eficiencia en los procesos de contratación. La obligatoriedad de llevar a cabo por parte de la Administración un estudio o sondeo de mercado en la contratación pública, conforme a la normativa previamente indicada, se justifica en que ello le permitirá a la entidad licitante garantizar la transparencia, eficiencia y equidad en los procedimientos de adquisición de bienes, obras y servicios bajo la tutela de la LGCP y el RLGP. Este estudio no se restringe, por ejemplo, a solicitar cotizaciones, sino que la norma legal dispone que el mismo se debe sustentar en fuentes confiables para obtener precios de referencia que permitan determinar los precios adecuados para adquirir los bienes, obras y servicios. Además de la determinación de precios, el estudio de mercado tiene el propósito de evaluar la disponibilidad de los bienes, obras o servicios en términos de cantidades, calidades, opciones y oportunidades requeridas, así como verificar la disponibilidad de proveedores y su ubicación, ya sea en el mercado local o internacional, lo cual influye incluso en aspectos como plazos de entrega y vigencia del contrato. Es importante recalcar que el artículo 17 de la LGCP, 43 y 44 del RLGP establecen que el sistema digital unificado debe contar con un catálogo de obras, bienes y servicios utilizando estándares internacionales, así como con un banco de precios que proporcione información sobre la comparación de precios ofertados del catálogo en los últimos 6 meses, tomando como referencia el respectivo código de identificación del bien o servicio de interés, todo lo cual se constituirá en un insumo más que deberá valorar la Administración al momento de realizar el estudio o sondeo de mercado previo a la estimación de la contratación. El artículo 100 del RLGP refuerza la transparencia en la contratación pública al indicar que el oferente elegible será comparado con el banco de precios del sistema digital unificado o con los precios del mercado para analizar la razonabilidad del precio. Ahora bien, ciertamente la normativa establece la consulta en el Banco de Precios en SICOP como un insumo para determinar la razonabilidad del precio sin que esta sea la única alternativa para la Administración, para ello la normativa le permite realizar una investigación exploratoria de mercado, consultar información histórica disponible y cualquier otra fuente de información que le provea datos más

amplios y completos que le sirvan para la toma de decisiones, es decir, debe acreditar en el expediente un estudio exhaustivo -como ya se indicó- de otras fuentes de consulta confiables que le brinde insumos relevantes sobre la realidad del mercado actual ya que es menester que sustente documentalmente el ejercicio de cómo llegó a determinar los montos y valores de referencia. Por consiguiente, resulta insuficiente que la Administración base las estimaciones conforme los datos de una única fuente proveniente de una contratación directa del año 2022 y sin que se acredite que los valores corresponden a la realidad actual del mercado. Dicho en otros términos, la Administración tiene como primera obligación, ir a consultar el banco de precios de SICOP, sin perjuicio como se indicó, de otras fuentes, y en el evento que ese banco de precios no arroje información, la Administración debe dejar constancia de ello en el respectivo estudio con detalle, de los códigos o servicios consultados y su resultado, para luego de ello ir a consultar otras fuentes, que no pueden limitarse sólo a un procedimiento de contratación de hace algunos años, sino que este estudio como se indicó, debe arrojar los precios más actualizados del mercado, para lo cual la licitante puede recurrir se insiste a diferentes fuentes de consulta, adicional al banco de precios de SICOP.

Por otra parte, esta Contraloría General ha sido enfática en que no es factible la actualización o definición de bandas en un momento posterior a la elaboración del pliego de condiciones. Sobre el particular, mediante la resolución No. R-DCP-SICOP-01780-2025 de las trece horas cuarenta y siete minutos del veinticuatro de septiembre de dos mil veinticinco, este órgano contralor señaló: *"Tal y como fue anteriormente señalado, sobre la Administración recae un ejercicio de planificación -ver los artículos 34 (LGCP) y 44 inciso a) (RLGCP)- y dentro de dicha fase de planificación está la obligación de realizar un estudio de mercado que permita obtener el precio de referencia y las bandas de tolerancia que en la etapa de estudio de las ofertas permitirá determinar la razonabilidad del precio entre las ofertas elegibles, para lo cual deberá considerar como insumo el Banco de Precios del SICOP, y en caso que no se pueda realizar dicho análisis porque no existen datos suficientes, de conformidad con el inciso d) del artículo 44 (RLGCP), la realización de un sondeo o estudio de mercado, una investigación exploratoria de mercado, información histórica disponible y cualquier otra fuente de información (...) Aunado a lo anterior, se reitera que no es factible la actualización o definición de bandas en un momento posterior a la elaboración del pliego de condiciones, sea a partir de la presentación de las ofertas del concurso como lo pretende esa Administración, lo anterior resulta contrario a una debida planificación en el contexto de lo ya señalado por esta Contraloría General (...) Por lo cual, deberá la CCSS proceder a cumplir con la normativa vigente, realizando el estudio de mercado y a partir de la información obtenida definir bandas de tolerancia"*. De esta manera, es preciso que la Administración vele porque la construcción y razonabilidad de las bandas sea con información previa a la apertura y no a partir de la presentación de las ofertas del concurso. En consecuencia, de acuerdo a las deficiencias señaladas, la Administración debe completar el estudio de mercado, tal como lo exige la normativa de contratación pública (LGCP y RLGCP). Este proceso sistemático y exhaustivo debe sustentarse en fuentes confiables y actualizadas, más allá de una única referencia histórica, para determinar el monto de referencia, y las bandas de tolerancia previas a la apertura de las ofertas y en atención al objeto de este concurso, garantizando la transparencia y eficiencia del procedimiento. Por otra parte, si la Administración estima relevante el documento *"Manual de Políticas Operativas y Procedimientos de la Dirección de Costos de Vías y Puentes"* para justificar sus estimaciones, puede hacerlo como una fuente de consulta que deberá incorporarlo en el pliego de condiciones sin que sea aceptable remitir a los oferentes a que lo consulten en el sitio web institucional. De tal manera, este extremo del recurso se declara **con lugar**, debiendo la Administración ampliar el estudio de mercado respectivo y además, definir las bandas de tolerancia desde el pliego, eliminando cualquier referencia a que la razonabilidad será determinada utilizando promedios de ofertas recibidas.

2) Sobre el criterio de contratación pública estratégica. Criterio de División. Sobre el particular, en la decisión inicial mediante el documento "AM-CPE" indica: *"3.3 Análisis de la Implementación de Criterios de CPE/ A razón de lo expuesto, se presenta la metodología que implementará el CONAVI en los pliegos de condiciones para el proceso "Servicios de verificación de calidad de materiales en proyectos de CONAVI de la Red Vial Nacional Pavimentada y Lastre". Para la distribución de la evaluación de la oferta, se contempla una asignación de un 5% (cinco por ciento) para los criterios estratégicos, específicamente fomento de PYME, y un 95% (noventa y cinco por ciento) para el factor de precio (...) 4 Cantidad de PYMES/ De acuerdo a la lista de MIPYMES activas, información publicada diariamente en página web del MEIC, se cuenta con 26 empresas vinculadas al desarrollo de actividades comerciales y relacionadas con el objeto contractual específicamente con el código CIUU 7120. Para el caso del código CIUU 7110 se cuenta con un total de 529 empresas./ Adicionalmente, se ha determinado que en contrataciones similares a las del presente objeto contractual, tales como el proceso 2023XE-000002-0006000001 y 2022CD-000142-0006000017, en donde en conjunto se recibieron un total de 74 de ofertas y se tuvieron 8 oferentes distintos, la totalidad de los oferentes cuentan con categoría de PYME."*

Y el pliego de condiciones regula lo siguiente: *"4.2 Factor PYME regional (FPR): Se asignará 5 (cinco) puntos (5%) a los oferentes PYME pertenecientes a la localidad. Se entenderá por "Localidad", el ejercicio de actividades económicas propias de la actividad comercial de los oferentes en la región en evaluación (Región donde se llevarán a cabo el objeto contractual, ver anexo 6 Regiones PYME); que posea patente comercial municipal; a la fecha de presentación de ofertas, de conformidad con la circular MH-DCoP-CIR-0054, del 22 de julio de 2024, emitida por la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda". (Ver "Ingreso del pliego de condiciones")*.

CACISA argumenta que, al no haberse realizado un estudio de mercado idóneo, la Administración no acreditó la existencia de suficientes oferentes (o subcontratistas) que cumplan con la condición de pyme regional para cada zona.

El recurrente solicita ordenar la modificación del pliego para excluir el 5% por pyme regional o, en su defecto, que se aporte el respectivo estudio de mercado que acredite la necesidad, oportunidad y trascendencia de su incorporación por región, cumpliendo con los parámetros normativos.

La Administración responde que sí incluyó un estudio sobre el criterio pyme, denominado *"4. AM-CPE-Verificación 26-9"*, que analizó la lista de MIPYMES activas del MEIC y la participación histórica en concursos similares. Estima que el criterio pyme regional (5%) es procedente porque la propia LGCP ordena fomentar la participación de pymes regionales (Art. 23 LGCP). Agrega que el estudio de mercado demostró que todos los oferentes históricos son pymes; por lo tanto, solo otorgar puntaje por ser pyme no agregaría valor.

El estudio de mercado sobre los aspectos de compra pública estratégica, entre otras cosas, tiene el propósito de evaluar la disponibilidad de proveedores y su ubicación, ya sea en el mercado local o internacional, y considerando que una de las características del sistema de evaluación es que sea aplicable, este estudio de mercado debe acreditar que ciertamente para cada localidad o región indicada en el Anexo No. 6 del pliego de condiciones existe la posibilidad de disponer con oferentes que puedan optar por cumplir con el requisito de evaluación impugnado. Si bien esta Contraloría General destaca que el requisito emana de una disposición normativa su regulación debe estar adecuadamente motivada. Para un caso similar, mediante la resolución No. R-DCP-SICOP-00539-2025 de las once horas veintiséis minutos del veintiocho de marzo de dos mil veinticinco, este órgano contralor señaló: *"(...) si bien es cierto que la Administración incorpora al expediente el oficio No. CARTA-CONAVI-GCSV-01-2025-0090 (0426), lo cierto del caso es que este documento incorpora la justificación de la inclusión del criterio PYME, sin embargo no acredita la suficiencia de potenciales oferentes o subcontratistas en cada región, a partir de los cuales los potenciales oferentes puedan obtener este puntaje (...)".* De esta manera, si bien la Administración remite al documento *"4. AM - CPE - Verificación 26-9"* se echa de menos para esta licitación la demostración de cuáles y cuántos potenciales oferentes por cada Región/Zona según el Anexo No. 6 están en la posibilidad o capacidad de puntuar en este criterio de evaluación, esto es relevante pues la Administración debe acreditar que el criterio de evaluación es aplicable y proporcionado. Ciertamente se reconoce el papel que juega la compra pública estratégica, la inclusión de las diferentes cláusulas sociales y ambientales, el impulso a las Pymes o la compra pública de innovación; pero debe hacerse de una forma ordenada y articulada para lograr el efecto útil que persigue la norma y las políticas públicas. Para lo anterior, resulta imperativo que se justifique y vincule el criterio de ponderación con el objeto contractual. El criterio debe estar apoyado por una investigación de mercado, elaborado de forma objetiva, verificable y atinente frente a una determinada necesidad pública que se busca satisfacer y bajo medidas según criterios de localización y sostenibilidad. Al respecto, mediante la resolución No. R-DCA-SICOP-00529-2023 de las trece horas treinta y cinco minutos del ocho de mayo de dos mil veintitrés, este órgano contralor indicó: *"Con la finalidad de que la implementación de estos criterios no genere limitaciones injustificadas de la participación y la lesión misma de la adquisición de bienes, servicios y obras en las mejores condiciones, tanto la LGCP como su Reglamento, define requisitos que deben respetarse cuando se emita el Plan Nacional de Compra Pública y con mayor razón mientras se da la fase de transición para su emisión. De ahí que, en afán de una mayor claridad, se desarrollarán esos requisitos para una sana aplicación y desarrollo en los pliegos de condiciones. a) Vinculación al objeto contractual. El artículo 21 LGCP dispone que la aplicación de estos criterios se hará atendiendo a las particularidades del objeto contractual, el mercado y las disposiciones que sobre el particular contemple el reglamento. A su vez, el artículo 57 RLGCP es claro que estos criterios deben vincularse con el objeto contractual, lo que significa que la inclusión de cualquiera*

de estos criterios debe asociarse al objeto de la contratación (...) **b) La realización de análisis o lecturas de mercado.** El artículo 21 LGCP incluyó como otro parámetro para la implementación de este tipo de cláusulas las particularidades del objeto contractual y el mercado, lo cual no pasó inadvertido para el reglamentista cuando en el artículo 56 dispuso: "Para la aplicación de criterios de contratación estratégica, se requiere que la Administración apoye el requerimiento en un proceso de investigación de mercado así como en una consulta preliminar al mercado complementada con ejercicios de vigilancia tecnológica cuando corresponda la cual consiste en una etapa precontractual para poder realizar un diálogo técnico con los posibles solucionadores y conocer las diferentes alternativas para atender las necesidades o problemáticas identificadas; a efectos de no limitar injustificadamente la participación y afectar la libre concurrencia." Así entonces, se incorpora para este tipo de criterios algunos conceptos propios de la inteligencia de mercados a modo general y en específico otros propios de la inteligencia estratégica como lo es la vigilancia tecnológica (junto a la inteligencia competitiva, prospectiva y planeación estratégica) según corresponda; todo ello en aras de que no exista una limitación injustificada de la libre concurrencia que finalmente no realiza únicamente el principio de eficiencia sino la lógica misma de implementación de criterios de contratación pública estratégica (...) **c) Características de este tipo de cláusulas.** En forma complementaria el propio legislador precisó algunas características en este tipo de cláusulas, de forma que dispuso en el artículo 21 LGCP que en la incorporación de esos criterios se deberán respetar los principios de contratación pública, así como plantearse dichos criterios de manera objetiva, verificable y atinente al objeto contractual. Mientras que en el artículo 58 RLGP pretende brindar criterios objetivos recurriendo también a la implementación de normas técnicas y se dispone sobre estas cláusulas que debe hacerse de forma objetiva, verificable y atinente, de manera que frente a una determinada necesidad pública se haya incorporado un criterio de admisibilidad o evaluación debidamente fundamentado. Así entonces, la realización de principios constitucionales como libre concurrencia, igualdad, eficiencia y eficacia, transparencia e integridad; supone un límite al momento de la inclusión de estos criterios acudiendo a la mayor objetividad posible, así como echando mano por ejemplo de normas técnicas (...) **d) Límite reglamentario de un 25% a la inclusión de estos criterios.** Si bien la LGCP no dispone un límite de ponderación para este tipo de criterios, los artículos 55 y 96 RLGP disponen un límite para la inclusión de estos criterios dentro de un sistema de evaluación, a saber un techo de un 25% del total de la valoración establecida (...) **4) La necesaria integración de otras normas legales y reglamentarias especiales.** La regulación que hace la LGCP de estos temas en un capítulo específico, no es óbice para que se consideren las disposiciones legales y reglamentarias en materia en los diferentes temas desarrollados por los artículos 20, 21, 22 y 23 de la LGCP (...) En igual sentido, las Medidas para incentivar la participación de empresas, pyme y empresas de la economía social en las compras públicas de la administración, según criterios de localización y sostenibilidad, Decreto Ejecutivo N° 42709-H-MEIC-MTSSMINAE-MICITT; así como integrar otra políticas públicas en temas específicos como podría ser el caso de las políticas de producción sostenible, discapacidad e infraestructura pública, en el tanto se asocian al apalancamiento de objetivos mediante la contratación pública en el tanto se armonicen con el Plan Nacional de Compra Pública. **5) Obligación de verificación por la Administración en la implementación de estos criterios.** El artículo 59 RLGP se refiere específicamente a la obligación de la Administración contratante de verificar los requisitos que fueron analizados en la evaluación de ofertas y su cumplimiento en fase de ejecución, con el afán de asegurar su cumplimiento y también de garantizar la debida consecución de los objetivos que en esta materia se haya fijado en el Plan Nacional de Compra Pública. (Destacado del original)" Por consiguiente, este extremo del recurso se declara **con lugar**, por lo que la Administración deberá justificarlo según lo antes expuesto.

3) Sobre la fragmentación de procedimientos. Criterio de División. Sobre el particular, el pliego de condiciones regula lo siguiente: "2.1 Del objeto/ El objeto de esta licitación es contratar los servicios de una persona física o jurídica, con la capacidad técnica, legal y financiera para llevar a cabo los trabajos de "Servicios de verificación de calidad de materiales en proyectos de Conavi de la red vial nacional pavimentada y lastre" según demanda, para las líneas de contratación mostradas más adelante, según las necesidades previamente identificadas por la Administración". (Ver "Ingreso del pliego de condiciones").

El recurrente afirma que se tramita por separado el servicio de verificación de la calidad (la licitación actual) del resto de servicios conexos (ingeniería de proyecto, inspección, consultoría, etc.), que se licitan en la Licitación Mayor 2025LY-000004-0006000001, lo que podría constituir una fragmentación ilegal.

Por ende, solicita que se brinden los motivos que justifican la contratación separada de los servicios; u ordenar la tramitación mediante un único procedimiento de licitación.

La Administración responde que no existe una fragmentación para variar el procedimiento. Explica que los servicios tienen objetos licitatorios distintos y no hay duplicidad y que obedece a razones técnicas y operativas. Expone que la verificación de calidad es para la ejecución de ensayos (materiales, pinturas), mientras que los Servicios de Apoyo contemplan consultoría, gestión social, ambiental, topografía, etc.

Asentado lo anterior, convierte señalar respecto a la la fragmentación, el numeral 33 de la Ley General de Contratación Pública que dispone lo siguiente: "La Administración, incluidos sus órganos desconcentrados, no podrá fragmentar las adquisiciones de los bienes, las obras y los servicios que requiera con el propósito de variar el procedimiento de contratación." De acuerdo con lo anterior, y según lo expuesto por las partes, esta Contraloría General estima que el recurso carece de la debida fundamentación. Es decir, el recurrente no acredita mediante prueba idónea que los servicios que se licitan mediante el presente procedimiento y los concursados mediante la Licitación Mayor No. 2025LY-000004-0006000001 sean de igual naturaleza, y que por ende, deban estar agrupados en un solo procedimiento de compra. Adicionalmente, el recurrente no acredita que con esta acción la Administración pretenda voluntariamente evadir controles, siendo que ambas licitaciones son definidas bajo la nomenclatura de licitación mayor, y en consecuencia, sujetas a fiscalización por este órgano contralor, por lo que el objetante no demuestra cuál es el vicio o infracción al ordenamiento jurídico. En consecuencia, este extremo del recurso se **rechaza de plano** por falta de fundamentación.

4) Sobre el pago mínimo. Criterio de División. Sobre el particular, el pliego de condiciones regula lo siguiente: "2.3 De la proyección de la demanda/ La presente contratación busca suplir las necesidades que puntualmente surjan durante el plazo contractual. En dichos términos, se indica que las cotizaciones deberán ser realizadas con base en precio unitario, con fundamento en las proyecciones de costos que estime pertinentes los oferentes y además considerando que la demanda estimada de la Administración estará enmarcada en la cantidad de ensayos o pruebas de calidad de materiales basadas en histórico de consumo resultante de la ejecución de la contratación 2022CD-000142-0006000001 (...) Los datos de las Tabla 3, Tabla 4 y Tabla 5 anteriores se presentan únicamente para efectos informativos y a modo de proyección de los ensayos a realizar. Por lo cual, la Administración no asegura al adjudicatario ningún volumen mínimo ni máximo de consumo (...) en consecuencia no se asegura tampoco al adjudicatario suma mínima alguna de ingresos, de acuerdo al monto económico proyectado (...) por concepto de la presente contratación, pues estos se cancelarán conforme al volumen real efectivamente requerido por el CONAVI y suministrado por el adjudicatario. ". (Ver "Ingreso del pliego de condiciones").

El recurrente haciendo referencia al apartado "2.4 De aspectos técnicos y operativos" estima que no se garantiza a los oferentes un pago de un monto mínimo por mes para cubrir sus costos fijos, violando los principios de seguridad jurídica, razonabilidad, eficiencia y eficacia.

Expone que el servicio requiere una disponibilidad constante de recursos que generan costos fijos y permanentes (laboratorios temporales, calibración, personal técnico permanente, servicios públicos).

Estima que el pliego impone la obligación de instalar y mantener laboratorios temporales acreditados a partir de los 80 km de distancia de las instalaciones permanentes, pero no contempla un ítem específico que reconozca los costos por disponibilidad (instalación, mantenimiento, alquiler, acreditación). Que diluir estos costos fijos en el precio unitario de los ensayos (cuyas cantidades y frecuencia son inciertas por ser un contrato a demanda) genera un desequilibrio financiero, afecta la competitividad de las ofertas y no garantiza la sostenibilidad operativa del laboratorio. Por ende, solicita ordenar el ajuste del documento para incluir un ítem específico en la estructura de precios que reconozca los costos mensuales por permanencia y disponibilidad de los laboratorios temporales acreditados.

La Administración responde que el objeto contractual es servicios por demanda y el pago es por servicios efectivamente ejecutados y aprobados, no por disponibilidad o permanencia.

El argumento de garantizar un monto mínimo por mes según afirma la Administración, desvirtúa la naturaleza de la contratación a demanda. Explica que el pliego incluye una proyección de las pruebas para que los oferentes consideren este dato. Concluye que los costos fijos y de disponibilidad deben ser internalizados en los precios unitarios ofertados.

Sobre el particular, este órgano contralor estima que el recurrente no presenta prueba idónea para acreditar de qué manera su petición de inclusión de un renglón de pago no desvirtúa la modalidad de contratación que pretende la Administración, o de qué manera su omisión genera un desequilibrio económico violentando el ordenamiento jurídico. Tampoco el recurrente explica ni acredita por qué razón las cantidades proyectadas de ensayos que aparecen en la Tabla 3 son insuficientes para cuantificar su oferta. Debe considerarse que estamos ante una modalidad por demanda, donde no puede existir una garantía de pago mínima al contratista. Por ende, este extremo del recurso se **rechaza de plano** por falta de fundamentación.

5) Sobre la restricción de servicios. Criterio de División. Sobre el particular, el pliego de condiciones regula lo siguiente: “6. El oferente que brinde servicios de control de calidad (autocontrol) a una empresa que mantenga contratos de obra con el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) en la Región asociada a la línea para la cual está participando, no podrá brindar servicios de verificación de la calidad para el CONAVI en ningún proyecto que se desarrolle en dicha Región de la Red Vial Nacional Pavimentada y Lastre. Ver Tabla 1, Anexo 1 y Anexo 6, donde se indica el detalle de distribución de Regiones de Conservación, según líneas y zonas de cada región que requieren la prestación de servicios a contratar (...). Finalmente, se aclara que el alcance de este aparte el oferente que brinde servicios de apoyo, inspección (Administradores Viales), a la Administración, no podrá brindar servicios de verificación de la calidad para el CONAVI en las mismas zonas del país donde brinde sus servicios de inspección a la Administración.”. (Ver “Ingreso del pliego de condiciones”).

El recurrente afirma que se impide a un oferente que brinde servicios de apoyo, inspección (Administradores Viales), al CONAVI, ofrecer también servicios de verificación de la calidad para el CONAVI en las mismas zonas. Lo anterior lo estima ilegítimo y desproporcionado pues carece de justificación técnica y legal.

Explica que cumple con las acreditaciones ISO/IEC 17020 e ISO/IEC 17025 las cuales exigen controles rigurosos de imparcialidad, segregación de funciones y trazabilidad. Afirma que los servicios de inspección y verificación de la calidad son independientes, afines y complementarios, no antagónicos, y ambos se realizan en defensa de los intereses del CONAVI, por lo que no generan un conflicto de intereses. En consecuencia, solicita que se ordene la eliminación de la restricción.

La Administración responde que si bien reconoce la necesidad de reforzar la imparcialidad y prevenir conflictos de interés, realizará una enmienda para aclarar y precisar el alcance de la incompatibilidad, circunscribiéndola a la misma Región/Zona.

Asentado lo anterior, esta División consideró la prueba presentada por el recurrente. Sin embargo, estima que dicha prueba no es idónea ni suficiente para acreditar la imparcialidad que la Administración persigue con la regulación impugnada. El documento aportado, aunque indica que “No existe ninguna restricción normativa internacional de acreditación o de procedimientos de ECA para los esquemas de acreditación de Laboratorios u Organismos de Inspección, en cuanto a la prohibición a un mismo OEC realizar simultáneamente servicios de inspección y de ensayo”, se considera insuficiente. Esto se debe a que el documento solo constituye un criterio técnico-legal general sobre la compatibilidad de realizar ambos servicios dentro de una misma organización. Por lo tanto, esta afirmación no logra garantizar la imparcialidad del recurrente al momento de brindar sus servicios para esta licitación. En consecuencia, este extremo del recurso se **rechaza de plano** por falta de fundamentación. **II CONSIDERACIÓN DE OFICIO.** Sin perjuicio de lo anterior, se observa que la Administración manifestó su anuencia en realizar una modificación de oficio a la cláusula impugnada, lo cual queda bajo su exclusiva responsabilidad.

6) Sobre el plazo de acreditación ante el ECA. Criterio de División. Sobre el particular, el pliego de condiciones regula lo siguiente: “i) El oferente deberá presentar la acreditación o en su defecto el reconocimiento de la acreditación del Ente Costarricense de Acreditación (ECA) para los ensayos a ofertar (Tabla 6, Tabla 7 y Tabla 8), de acuerdo a lo establecido en la Ley No.10473 Sistema Nacional para la Calidad. A excepción de los mostrados en las siguientes tablas: (...) Los ensayos señalados en la Tabla 10, Tabla 11 y Tabla 12 estarán sujetos a un transitorio, en el cual, el adjudicado contará con un plazo máximo de un año calendario (365 días naturales), para presentar a la Administración la respectiva acreditación. Dicho plazo regirá a partir de la firmeza del acto de adjudicación.”. (Ver “Ingreso del pliego de condiciones”).

El recurrente estima el plazo regulado como desproporcionado e irracional. Explica que el proceso de acreditación es largo y complejo pues solo el proceso de evaluación del ECA tarda entre cinco meses y un año. A esto se suma el proceso interno de preparación del laboratorio, que puede durar de cuatro a seis meses (obtención de normas, adquisición de equipos especializados, ensayos de aptitud, documentación). En consecuencia, solicita que se ajuste el requisito a un plazo proporcional y técnicamente viable, estableciendo una obligación de cumplimiento progresivo con una meta mínima de siete (7) ensayos acreditados por año, de modo que la totalidad se encuentre acreditada al finalizar el tercer año al estimar inviable tramitar 22 ensayos en un año y que el contratista se comprometería a brindar dichos servicios, si son requeridos antes de la acreditación formal, garantizando la calidad técnica.

La Administración responde que acoge parcialmente la objeción pues considera que la afirmación de 22 ensayos es incorrecta, ya que la exigencia es por línea y subcategoría adjudicada pero acepta modificar el cómputo del plazo con base al criterio del ECA.

Una vez vistos los argumentos, se tiene un allanamiento parcial de la Administración ante la solicitud de modificación de la regulación. En consecuencia, este extremo del recurso se declara **parcialmente con lugar** conforme lo establece el artículo 89 de la Ley General de Contratación Pública.

7) Sobre la presentación de la metodología de trabajo. Apartado 2.2 Inciso j. Criterio de División. Sobre el particular, el pliego de condiciones regula lo siguiente: “j) El oferente deberá elaborar su oferta en función de la metodología de trabajo para ejecutar el objeto contractual. En dicho documento debe detallar todos los elementos y aspectos considerados en su cotización para poder garantizar la correcta y segura ejecución del objeto contractual.”. (Ver “Ingreso del pliego de condiciones”).

El recurrente considera que al ser un contrato por demanda las actividades dependen exclusivamente de las órdenes de servicio del CONAVI. Por lo tanto, el oferente no puede conocer la cantidad mínima o base de ensayos a ejecutar ni el programa de trabajo general de las obras, haciendo que una metodología de trabajo previa resulte improcedente y carente de relevancia. En consecuencia, solicita la eliminación de dicha disposición.

La Administración responde que se allana parcialmente y eliminará la exigencia de presentar una metodología de trabajo como parte de los requerimientos de oferta manteniéndolo como requisito para el adjudicatario en la etapa de ejecución.

Una vez vistos los argumentos, se tiene un allanamiento parcial de la Administración ante la solicitud de modificación de la regulación al señalar que el requisito será de cumplimiento obligatorio para el adjudicatario. En consecuencia, este extremo del recurso se declara **parcialmente con lugar** conforme lo establece el artículo 89 de la Ley General de Contratación Pública.

8) Sobre el programa de trabajo. Criterio de División. Sobre el particular, el pliego de condiciones regula lo siguiente: “10) PROGRAMA DE TRABAJO/ El contratista deberá presentar, previo al inicio de labores, el programa de trabajo, de conformidad con las “Disposición PP-01-2020 Planeamiento, Programas, Informes” emitido por la División de Obras Públicas-MOPT y el CONAVI y sus actualizaciones o versión vigente (ver disposición incluida entre los documentos del pliego de condiciones)./ Todo programa de trabajo, debe construirse basado en una secuencia lógica de la estrategia ideada para desarrollar el proyecto, de conformidad con los elementos indicados en la Estructura Detallada de Trabajo (EDT), las buenas prácticas para la construcción de un cronograma y en general de la gestión de proyectos”. (Ver “Ingreso del pliego de condiciones”).

El recurrente afirma que la estructura EDT está diseñada para contratos con alcances definidos y planificación temporal fija (como contratos de obra), no para contratos por demanda.

Estima que el contrato de verificación de calidad a demanda no tiene un alcance predeterminado en cantidades, ubicaciones o cronogramas de ejecución de obra. La planificación operativa debe ser un Plan de Gestión y Respuesta Operativa que defina procedimientos, capacidades y tiempos de reacción para responder a las órdenes de servicio del CONAVI, no un programa con hitos definidos previamente.

En consecuencia, solicita la eliminación de la exigencia del Programa de Trabajo con estructura EDT conforme a la PP-01-2020, por no ser aplicable a la naturaleza del contrato.

Expuesto lo anterior, se tiene que si bien la Administración no acepta eliminar el requisito en cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 44937 publicado el 4 de agosto de 2025, ciertamente explica que el cronograma funcionará como un Plan de Gestión y Respuesta Operativa, donde el contratista detallará la organización de recursos, tiempos de reacción y procedimientos para atender las órdenes de trabajo. Y añade que aunque no haya hitos fijos, el plan debe contemplar plazos de respuesta estándar. En consecuencia, este extremo del recurso se declara **parcialmente con lugar** para que la Administración incorpore en el pliego de condiciones la explicación anterior para mayor claridad de los oferentes.

9) Sobre la revisión de las ofertas mejor puntuadas. Criterio de División. Sobre el particular, el pliego de condiciones regula lo siguiente: “1) **EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS (...)** De conformidad el artículo No. 96 del RLGCP, el Contratante se reserva el derecho de revisar inicialmente la admisibilidad de las tres ofertas que queden como potencialmente mejor puntuadas, con el fin de generar eficiencia y transparencia en el proceso”. (Ver “Ingreso del pliego de condiciones”).

El recurrente sostiene que la Administración debe analizar la totalidad de las ofertas sometidas al concurso para garantizar la eficiencia, transparencia y el control del proceso y que por ende, la regulación es contraria a la normativa.

Al respecto, si bien la Administración indica que la cláusula es legal y procedente, este órgano contralor concuerda con lo señalado por el objetante. El artículo 96 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública dispone aceptable la evaluación automatizada “*cuando no se incorporen elementos de evaluación distintos al precio*” habilitación que no procede en el presente caso pues el sistema de evaluación de esta licitación además del precio establece el criterio pyme como elemento de ponderación. Por otra parte, la Administración indica que: “(...) *calificará todas las ofertas (precio + PYME) para obtener el orden de prelación y solo después aplicará la revisión inicial de admisibilidad sobre las tres mejor puntuadas.*” No obstante, esta justificación no es de recibo por parte de esta Contraloría General. Al respecto, es preciso recordar que el artículo 137 de este reglamento dispone: “*Al sistema de calificación solamente podrán ser sometidas aquellas ofertas que sean elegibles. De éstas, la que obtenga la mayor calificación será considerada la más conveniente, salvo que la Administración decida incluir un sistema de valoración en dos fases, en cuyo caso, se estará a las reglas específicas de ese concurso.*” En consecuencia, la Administración está obligada a someter a evaluación únicamente las ofertas que ya han sido declaradas elegibles, lo cual exige la realización previa del análisis de admisibilidad de todas las ofertas presentadas a concurso. Sobre el tema, mediante la resolución No.R-DCP-SICOP-00539-2025 de las once horas veintiséis minutos del veintiocho de marzo de dos mil veinticinco, este órgano contralor señaló: “(...) *en virtud de que el citado artículo 96 del RLGCP es claro en advertir que si existen factores de evaluación diferentes al precio no aplica la evaluación automatizada y ello origina como resultado que lo correspondiente por parte de la Administración licitante sea que con apego a la norma se lleve a cabo la evaluación total -incluida la Admisibilidad- por parte de la Administración de todas las ofertas presentadas y no de solo tres cómo (sic) lo interpreta la Administración (...)*”. De tal manera, este extremo del recurso se declara **con lugar**, por lo que la Administración deberá eliminar del pliego la regulación impugnada y adecuar el estudio y ponderación de las ofertas conforme lo establecido en el numeral 137 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública.

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

5. Aprobaciones

Encargado	JORGE ALBERTO CARMONA JIMENEZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	04/11/2025 12:16	Vigencia certificado	17/06/2024 15:21 - 16/06/2028 15:21
DN Certificado	CN=JORGE ALBERTO CARMONA JIMENEZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=JORGE ALBERTO, SURNAME=CARMONA JIMENEZ, SERIALNUMBER=CPF-01-1232-0335		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	04/11/2025 13:06	Vigencia certificado	29/11/2023 09:19 - 28/11/2027 09:19
DN Certificado	CN=EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=EDGAR RICARDO, SURNAME=HERRERA LOAIZA, SERIALNUMBER=CPF-01-0884-0876		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	07/11/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-02062-2025	Fecha notificación	04/11/2025 13:11