


Emitir resolución de recursos
1. Generar resolución de recursos

Encargado	CELINA MEJIA CHAVARRIA		
Fecha/hora gestión	25/11/2025 08:22	Fecha/hora resolución	25/11/2025 10:49
* Procesos asociados	Recursos ▼	Número documento	8072025000002337
* Tipo de resolución	Fondo ▼		
Número de procedimiento	2025LY-000004-0002600001	Nombre Institución	MUNICIPALIDAD DE BELÉN
Descripción del procedimiento	Servicios de Mantenimiento de la Red Vial Cantonal de Belén		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000002383	03/11/2025 21:36	JUAN JOSE LOPEZ MONGE	CONCRETO ASFALTICO NACIONAL SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar ▼	No aplica ▼
8002025000002382	03/11/2025 21:28	JUAN JOSE LOPEZ MONGE	CONCRETO ASFALTICO NACIONAL SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar ▼	No aplica ▼
8002025000002381	03/11/2025 21:23	JUAN JOSE LOPEZ MONGE	CONCRETO ASFALTICO NACIONAL SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar ▼	No aplica ▼
8002025000002380	03/11/2025 19:10	Edwin Castro Rodriguez	MONTEDES SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar ▼	No aplica ▼

Emitir el por tanto de la resolución

3. *Resultando

- I. Que mediante auto número 8052025000002218 del 04 de noviembre del 2025, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se refiera a los argumentos expuestos por los objetantes.
- II. Que el 14 de noviembre del 2025, la Administración licitante contestó la audiencia especial.
- III. 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 8002025000002383 - CONCRETO ASFALTICO NACIONAL SOCIEDAD ANONIMA

I. SOBRE EL FONDO

1) Propiedad de la planta mezcladora de asfalto. Criterio de la División.

En el documento denominado "Pliego de Condiciones", se indica lo siguiente: "K. PLANTA MEZCLADORA DE ASFALTO / El oferente debe contar con Planta Mezcladora de Asfalto propia, la cual debe encontrarse ubicada dentro de un radio de 20 km de distancia del cantón de Belén, para lo cual deberá remitir un croquis de ubicación de esta y la documentación que compruebe que la misma es propia, además la planta deberá contar con todos los permisos necesarios de funcionamiento." (el destacado es del original) (ver pantalla denominada "Ingreso del pliego de condiciones", archivo adjunto denominado "Pliego de condiciones Mantenimiento Vial.pdf").

La empresa objetante manifiesta que la propiedad de una planta de asfalto no resulta determinante ni incide directamente en la calidad de los trabajos a ejecutar, razón por la cual no existe justificación técnica ni jurídica para restringir la participación únicamente a quienes sean propietarios de dichas plantas, excluyendo otras formas válidas de acreditar la capacidad técnica y operativa mediante contratos de suministro, alianzas o acuerdos de producción parcial o total. Lo que provoca sea una limitante contraria al principio de la ciencia y técnica consagrado en el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública. Considera que no existe fundamento técnico ni jurídico para restringir la participación de empresas productoras de mezcla asfáltica bajo las distintas modalidades comerciales que puedan coexistir dentro del marco contractual.

Al respecto, se indica lo siguiente: el artículo 90 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública establece que "...el pliego de condiciones no podrá imponer restricciones ni exigir el cumplimiento de requisitos que no sean indispensables o resulten inconvenientes al interés público, sin con ello limita las posibilidades de concurrencia a eventuales participantes". Además, el artículo 17 del mismo reglamento establece que a los funcionarios públicos comprometidos en las distintas gestiones de contratación pública se les exigirá, entre otros, los siguientes comportamientos: "h) Elaborar el pliego de condiciones procurando la más amplia participación y la igualdad entre los oferentes. No resulta procedente la introducción, sin sustento técnico alguno, de requisitos y condiciones injustificadas en los pliegos de condiciones, de manera que se generen barreras de ingreso para los oferentes."

Ahora bien, en el caso bajo análisis se observa que la Administración establece como requisito obligatorio que el oferente debe contar con una planta mezcladora de asfalto propia, sin ninguna justificación, lo cual limitaría la participación de aquellos oferentes que no tienen una planta de asfalto propia. Ante ello, este órgano contralor ha sostenido que el contar con la mezcla asfáltica se puede lograr por distintos medios, ya sea una planta propia o de una planta ajena, siempre y cuando se asegure la disponibilidad de la planta, concretamente en la resolución R-DCP-SICOP-01076-2024 del 22 de julio del 2024 se indicó sobre este tema lo siguiente: "Por otro lado, coincide este órgano contralor que el objeto comprende muchas actividades relacionadas con la mezcla asfáltica, de ahí que existe ciertos equipos que son indispensables para asegurar dicha actividad, por lo que se entiende la necesidad que el oferente sea el propietario, a fin de no afectar el núcleo del objeto del concurso (el mantenimiento); pero, a diferencia de los otros equipos, el contar con mezcla asfáltica (que es el fin de la planta) se puede lograr por medio: de una planta propia, de una ajena (relación jurídica), incluso comprando directamente la mezcla asfáltica; por lo que no se entiende por qué razón se exige este requisito. De esta manera, este órgano contralor no tiene acreditado el fundamento por el que la Administración considera que en cuanto a las plantas productoras de mezcla asfáltica, deban ser propiedad del oferente. Así las cosas, se declara **con lugar** este aspecto del recurso, debiendo la Administración habilitar, en cuanto a este equipo, que el oferente ofrezca en su oferta el equipo sea o no de su propiedad; o bien, bajo otra modalidad habilitada por el ordenamiento, en el tanto asegure la disponibilidad de la planta, ola mezcla para la ejecución de los trabajos." (el destacado es del original). Ahora bien, al contestar la audiencia especial, la Administración acepta la solicitud del recurrente, y en este sentido manifiesta lo siguiente: "La municipalidad, a través del presente proceso de Obras Públicas (Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal) consideró fundamentalmente el requerimiento de que la planta de producción de mezcla asfáltica del oferente fuera propia, a efectos de propiciar y procurar garantizar un mejor control sobre los parámetros de calibración, mantenimiento, resultados y ensayos del producto, así como contar con alguna prioridad a la hora de la programación del despacho de mezcla al tener un control "total" de la producción, particularmente en cuanto al despacho de mezcla asfáltica en boca de planta a nuestros equipos se refiere, en el momento en que se envía maquinaria a "hacer fila" esperando turno para el suministro. / Finalmente se estimó que la coordinación sería más directa al momento de realizarla directamente con la empresa propietaria/administradora de la planta de producción. / Ahora bien, considerando experiencias anteriores, a la fecha los servicios brindados por parte de empresas constructoras sin planta de producción propia, no ha generado registro de inconvenientes al respecto, por lo que de alguna manera se puede dictaminar que el riesgo previsto probabilística y estadísticamente ha sido nulo. / En función de lo anterior se considera que se puede dar por aceptada la solicitud del recurrente y modificar lo propio a efectos de procurar una mayor participación de empresas que brinden los servicios asociados pero que cuyo despacho de mezcla asfáltica se brinde a través de un tercero." En razón de lo expuesto, se declara **con lugar** el recurso en este aspecto, debiendo la Administración realizar los ajustes respectivos al pliego de condiciones.

2) Evaluación de las ofertas. Cantidad de plantas de producción de mezcla. Criterio de la División.

En el documento denominado "Pliego de Condiciones", se indica lo siguiente: "**EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS** / La adjudicación de este concurso recaerá en aquella oferta que resulte más ventajosa para la Municipalidad y que cumpla con las especificaciones del pliego. Para la valoración se tomará en cuenta los siguientes aspectos: / **PARTIDA 1 / [...] 3. CANTIDAD DE PLANTASA (sic) DE PRODUCCION DE MEZCLA (10 pts)** / a) 2 plantas de producción de mezcla asfáltica 10%. / b) 1 planta de producción de mezcla asfáltica 5%. / En caso donde el oferente ofrezca dos plantas pero una de ellas no sea de ellos sino de otra empresa que deben presentar una carta de compromisos o declaración jurada donde indique que está bajo alquiler o consorcio." (el destacado es del original) (ver pantalla denominada "Ingreso del pliego de condiciones", archivo adjunto denominado "Pliego de condiciones Mantenimiento Vial.pdf").

La empresa objetante manifiesta que no resulta razonable ni proporcional asignar 10% de la evaluación en caso de contar con dos plantas de asfalto, sin ni siquiera considerar la ubicación geográfica, como se hace originalmente en el pliego.

Al respecto, este órgano contralor indica lo siguiente: el sistema de evaluación está regulado en el artículo 96 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, el cual dispone lo siguiente: "En atención al principio del valor por el dinero, mediante el establecimiento de cláusulas de admisibilidad y de factores de evaluación se deberá asegurar la adquisición del mejor bien, obra o servicio, al menor precio conforme a lo previsto en el artículo 40 de la Ley General de Contratación Pública. / La oferta más conveniente será aquella que cumpla las condiciones de admisibilidad y obtenga la mejor evaluación, las condiciones de admisibilidad deberán asegurar la calidad y funcionalidad del objeto contractual. / El plazo de entrega, la capacidad financiera, u otros requisitos trascendentes de la contratación, incluidos aquellos vinculados con la contratación pública estratégica, deberán regularse, en principio, como condiciones de admisibilidad. / El sistema de evaluación no podrá realizar asignaciones rígidas de porcentajes, en el caso de que se incluyan factores de evaluación propios de la compra pública estratégica, éstos en su conjunto, no podrán superar un veinticinco por ciento (25%) del total de la valoración preestablecida en el pliego de condiciones, incluido en su caso, los porcentajes previstos en el párrafo primero del artículo 23 de la Ley General de Contratación Pública y en el artículo 55 de este Reglamento, así como los dispuestos en otras normas legales y reglamentarias vigentes. Lo anterior con el fin de asegurar que el pliego de condiciones contenga, además, otros factores de evaluación, que garanticen la satisfacción del interés público en la adquisición del bien, obra o servicio. Cada factor de evaluación distinto al precio deberá estar asociado a un mecanismo objetivo de verificación y ser atinente al objeto contractual de acuerdo con el ciclo de vida y las condiciones del mercado. La documentación técnica elaborada al efecto que sustente cada factor deberá estar incorporada en el expediente de la contratación. [...] (modificado por el Decreto No. 44745-H del 09 de octubre del 2024). Como puede observarse, la norma citada dispone expresamente que cada factor de evaluación distinto al precio deberá estar asociado a un mecanismo objetivo de verificación y ser atinente al objeto contractual de acuerdo con el ciclo de vida y las condiciones del mercado.

Además, este órgano contralor ha sostenido en forma reiterada que los factores de evaluación deben cumplir con cuatro reglas esenciales, que sean proporcionados, pertinentes, trascendentes y aplicables, por lo que es aceptable que por la vía del recurso de objeción al pliego de condiciones se cuestionen los factores de evaluación cuando se considere que éstos no cumplen con dichos requisitos. En ese sentido, en la resolución R-DCA-210-2013 del 22 de abril del 2013, esta División manifestó lo siguiente: "(...) Sobre este aspecto deben considerar los objetantes como primer orden, que la Administración goza de una total discrecionalidad para definir los factores de ponderación dentro un sistema de evaluación, debiendo observarse únicamente que los factores incorporados en el mecanismo resultante cumplan con cuatro reglas esenciales: proporcionados, pertinentes, trascendentes y que el sistema como tal resulte aplicable. El primero de ellos refiere al equilibrio o proporcionalidad que debe existir entre cada uno de los factores a evaluar, de manera que cada uno tenga su justo peso dentro del sistema de

evaluación. El segundo y tercero corresponden respectivamente, a que los factores a evaluar deben ser pertinentes, es decir, que guarden relación con el objeto contractual y trascendentes o sea, que estos factores represente (sic) elementos que ofrezcan un valor agregado a la calificación. Finalmente, tenemos la aplicabilidad, que consiste en que este sistema de evaluación debe resultar aplicable por igual a las ofertas, pues puede ser que cumpliendo con los tres puntos anteriores, el sistema al momento de desarrollarlo o "correrlo" resulte de imposible aplicación. La anterior referencia es importante, por cuanto para tener por cuestionado algunos o todos los elementos del sistema de evaluación de un concurso, el objetante debe demostrar con claridad que ellos resultan contrarios a alguno de los cuatro puntos brevemente referenciados (...)" En este mismo sentido se pueden consultar las resoluciones R-DCA-0818-2018, R-DCA-0645-2019, R-DCA-00430-2022, R-DCA-SICOP-00529-2023 y R-DCA-SICOP-00683-2023, entre otras. Así las cosas, es criterio de este órgano contralor que resulta necesario que la Administración licitante justifique cuál es la relevancia o trascendencia de otorgar puntaje al oferente que incluya en su oferta dos plantas de producción de mezcla asfáltica. En otras palabras, la Administración debe explicar y justificar adecuadamente cuál es el valor agregado que este factor de evaluación otorgaría en la selección de la mejor oferta, sin embargo en la respuesta a la audiencia especial no se pronunció sobre este aspecto. Por lo tanto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración emita un criterio mediante el cual explique y acredite cuál es la trascendencia o valor agregado que dicho factor de evaluación pretende otorgar en la selección de la mejor oferta, o bien en caso de que la Administración no llegue a acreditar la trascendencia, deberá eliminar dicho factor de evaluación. Se advierte que el criterio deberá ser incorporado en el apartado 2 del expediente del concurso denominado "2. Información del pliego de condiciones", ello de conformidad con el artículo 29 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública que dice lo siguiente: "Todos los documentos que se adjunten al expediente electrónico de la contratación, a los formularios y/o documentos electrónicos disponibles en el sistema digital unificado, deben ser digitales e incorporados en el módulo que corresponda." Finalmente, **de oficio**, este órgano contralor considera oportuno advertir a la Administración licitante que resulta improcedente otorgar puntaje al oferente que incluya en su oferta una planta de producción de mezcla asfáltica, ya que ello está establecido como un requisito de admisibilidad por lo que todos los oferentes deben cumplir con dicho requisito para que sus ofertas sean admisibles al concurso. Es decir, la Administración no puede asignar puntuación a lo que ha definido a su vez como mínimo.

3) Permisos de funcionamiento. Criterio de la División.

En el documento denominado "Pliego de Condiciones", se indica lo siguiente: "K. PLANTA MEZCLADORA DE ASFALTO / El oferente debe contar con Planta Mezcladora de Asfalto propia, la cual debe encontrarse ubicada dentro de un radio de 20 km de distancia del cantón de Belén, para lo cual deberá remitir un croquis de ubicación de esta y la documentación que compruebe que la misma es propia, además la planta deberá contar con todos los permisos necesarios de funcionamiento." (el destacado es del original) (ver pantalla denominada "Ingreso del pliego de condiciones", archivo adjunto denominado "Pliego de condiciones Mantenimiento Vial.pdf").

La empresa objetante manifiesta que el cartel omite precisar cuáles son los requisitos técnicos y ambientales aplicables para la operación de la planta de asfalto, lo cual genera incertidumbre jurídica. Considera que tal omisión resulta relevante, puesto que el correcto funcionamiento de estas instalaciones se encuentra regulado, entre otros, por: patente de la municipalidad correspondiente y documento donde se comprueba estar al día con las obligaciones; permiso de funcionamiento del Ministerio de Salud; viabilidad ambiental aprobada por SETENA; resolución de otorgamiento del permiso de funcionamiento del módulo de autoconsumo por parte de la DGTCC; certificado de calibración de la romana camionera; certificados de calibración de los equipos de pesaje, temperatura y presión de la planta productora de mezcla asfáltica; inscripción de Hornos y Calderas, según Decreto Ejecutivo N.º 43184-S-MINAE, denominado "Reglamento sobre Emisión de Contaminantes Atmosféricos Provenientes de Calderas y Hornos de Tipo Directo e Indirecto".

Al respecto, es criterio de este órgano contralor que el argumento expuesto por la empresa recurrente carece de la debida fundamentación que exigen los artículos 88 de la Ley General de Contratación Administrativa y 246 del Reglamento, ya que la objetante no explicó ni acreditó cómo es que la redacción actual de la cláusula violenta los principios de contratación administrativa. Por lo tanto, se **rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso en este aspecto. Sin embargo, a fin de lograr un pliego de condiciones claro, concreto y objetivo, **de oficio** se le indica a la Administración licitante que ajuste la redacción de la cláusula para que indique expresamente cuáles son los permisos de funcionamiento de la planta mezcladora de asfalto que deben aportar los oferentes junto con su oferta, y así evitar problemas en la etapa del estudio de las ofertas.

Recurso 800202500002382 - CONCRETO ASFALTICO NACIONAL SOCIEDAD ANONIMA

I. SOBRE EL FONDO

1) Propiedad de la planta mezcladora de asfalto. Criterio de la División.

En el documento denominado "Pliego de Condiciones", se indica lo siguiente: "K. PLANTA MEZCLADORA DE ASFALTO / El oferente debe contar con Planta Mezcladora de Asfalto propia, la cual debe encontrarse ubicada dentro de un radio de 20 km de distancia del cantón de Belén, para lo cual deberá remitir un croquis de ubicación de esta y la documentación que compruebe que la misma es propia, además la planta deberá contar con todos los permisos necesarios de funcionamiento." (el destacado es del original) (ver pantalla denominada "Ingreso del pliego de condiciones", archivo adjunto denominado "Pliego de condiciones Mantenimiento Vial.pdf").

La empresa objetante manifiesta que la propiedad de una planta de asfalto no resulta determinante ni incide directamente en la calidad de los trabajos a ejecutar, razón por la cual no existe justificación técnica ni jurídica para restringir la participación únicamente a quienes sean propietarios de dichas plantas, excluyendo otras formas válidas de acreditar la capacidad técnica y operativa mediante contratos de suministro, alianzas o acuerdos de producción parcial o total. Lo que provoca sea una limitante contraria al principio de la ciencia y técnica consagrado en el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública. Considera que no existe fundamento técnico ni jurídico para restringir la participación de empresas productoras de mezcla asfáltica bajo las distintas modalidades comerciales que puedan coexistir dentro del marco contractual.

Al respecto, se indica lo siguiente: el artículo 90 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública establece que "...el pliego de condiciones no podrá imponer restricciones ni exigir el cumplimiento de requisitos que no sean indispensables o resulten inconvenientes al interés público, sin con ello limita las posibilidades de concurrencia a eventuales participantes". Además, el artículo 17 del mismo reglamento establece que a los funcionarios públicos comprometidos en las distintas gestiones de contratación pública se les exigirá, entre otros, los siguientes comportamientos: "h) Elaborar el pliego de condiciones procurando la más amplia participación y la igualdad entre los oferentes. No resulta procedente la introducción, sin sustento técnico alguno, de requisitos y condiciones injustificadas en los pliegos de condiciones, de manera que se generen barreras de ingreso para los oferentes."

Ahora bien, en el caso bajo análisis se observa que la Administración establece como requisito obligatorio que el oferente debe contar con una planta mezcladora de asfalto propia, sin ninguna justificación, lo cual limitaría la participación de aquellos oferentes que no tienen una planta de asfalto propia. Ante ello, este órgano contralor ha sostenido que el contar con la mezcla asfáltica se puede lograr por distintos medios, ya sea una planta propia o de una planta ajena, siempre y cuando se asegure la disponibilidad de la planta, concretamente en la resolución R-DCP-SICOP-01076-2024 del 22 de julio del 2024 se indicó sobre este tema lo siguiente: "Por otro lado, coincide este órgano contralor que el objeto comprende muchas actividades relacionadas con la mezcla asfáltica, de ahí que existe ciertos equipos que son indispensables para asegurar dicha actividad, por lo que se entiende la necesidad que el oferente sea el propietario, a fin de no afectar el núcleo del objeto del concurso (el mantenimiento); pero, a diferencia de los otros equipos, el contar con mezcla asfáltica (que es el fin de la planta) se puede lograr por medio: de una planta propia, de una ajena (relación jurídica), incluso comprando directamente la mezcla asfáltica; por lo que no se entiende por qué razón se exige este requisito. De esta manera, este órgano contralor no tiene acreditado el fundamento por el que la Administración considera que en cuanto a las plantas productoras de mezcla asfáltica, deban ser propiedad del oferente. Así las cosas, se declara **con lugar** este aspecto del recurso, debiendo la Administración habilitar, en cuanto a este equipo, que el oferente ofrezca en su oferta el equipo sea o no de su propiedad; o bien, bajo otra modalidad habilitada por el ordenamiento, en el tanto asegure la disponibilidad de la planta, ola mezcla para la ejecución de los trabajos." (el destacado es del original). Ahora bien, al contestar la audiencia especial, la Administración acepta la solicitud del recurrente, y en este sentido manifiesta lo siguiente: "La municipalidad, a través del presente proceso de Obras Públicas (Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal) consideró fundamentalmente el requerimiento de que la planta de producción de mezcla asfáltica del oferente fuera propia, a efectos de propiciar y procurar garantizar un mejor control sobre los parámetros de calibración, mantenimiento, resultados y ensayos del producto, así como contar con alguna prioridad a la hora de la programación del despacho de mezcla al tener un control "total" de la producción, particularmente en cuanto al despacho de mezcla asfáltica en boca de planta a nuestros equipos se refiere, en el momento en que se envía maquinaria a "hacer fila" esperando turno para el suministro. / Finalmente se estimó que la coordinación sería más directa al momento de realizarla directamente con la empresa propietaria/administradora de la planta de producción. / Ahora bien, considerando experiencias anteriores, a la fecha los servicios brindados por parte de empresas constructoras sin planta de producción propia, no ha generado registro de inconvenientes al respecto, por lo que de alguna manera se puede dictaminar que el riesgo previsto probabilística y estadísticamente ha sido nulo. / En función de lo anterior se considera que se puede dar por aceptada la solicitud del recurrente y modificar lo propio a efectos de procurar una mayor participación de empresas que brinden los servicios asociados pero que cuyo despacho de mezcla asfáltica se brinde a través de un tercero." En razón de lo expuesto, se declara **con lugar** el recurso en este aspecto, debiendo la Administración realizar los ajustes respectivos al pliego de condiciones.

2) Evaluación de las ofertas. Cantidad de plantas de producción de mezcla. Criterio de la División.

En el documento denominado "Pliego de Condiciones", se indica lo siguiente: "**EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS** / La adjudicación de este concurso recaerá en aquella oferta que resulte más ventajosa para la Municipalidad y que cumpla con las especificaciones del pliego. Para la valoración se tomará en cuenta los siguientes aspectos: / **PARTIDA 1 / [...] 3. CANTIDAD DE PLANTASA (sic) DE PRODUCCION DE MEZCLA (10 pts)** / a) 2 plantas de producción de mezcla asfáltica 10%. / b) 1 planta de producción de mezcla asfáltica 5%. / En caso donde el oferente ofrezca dos plantas pero una de ellas no sea de ellos sino de otra empresa que deben presentar una carta de compromisos o declaración jurada donde indique que está bajo alquiler o consorcio." (el destacado es del original) (ver pantalla denominada "Ingreso del pliego de condiciones", archivo adjunto denominado "Pliego de condiciones Mantenimiento Vial.pdf").

La empresa objetante manifiesta que no resulta razonable ni proporcional asignar 10% de la evaluación en caso de contar con dos plantas de asfalto, sin ni siquiera considerar la ubicación geográfica, como se hace originalmente en el pliego.

Al respecto, este órgano contralor indica lo siguiente: el sistema de evaluación está regulado en el artículo 96 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, el cual dispone lo siguiente: "En atención al principio del valor por el dinero, mediante el establecimiento de cláusulas de admisibilidad y de factores de evaluación se deberá asegurar la adquisición del mejor bien, obra o servicio, al menor precio conforme a lo previsto en el artículo 40 de la Ley General de Contratación Pública. / La oferta más conveniente será aquella que cumpla las condiciones de admisibilidad y obtenga la mejor evaluación, las condiciones de admisibilidad deberán asegurar la calidad y funcionalidad del objeto contractual. / El plazo de entrega, la capacidad financiera, u otros requisitos trascendentes de la contratación, incluidos aquellos vinculados con la contratación pública estratégica, deberán regularse, en principio, como condiciones de admisibilidad. / El sistema de evaluación no podrá realizar asignaciones rígidas de porcentajes, en el caso de que se incluyan factores de evaluación propios de la compra pública estratégica, éstos en su conjunto, no podrán superar un veinticinco por ciento (25%) del total de la valoración preestablecida en el pliego de condiciones, incluido en su caso, los porcentajes previstos en el párrafo primero del artículo 23 de la Ley General de Contratación Pública y en el artículo 55 de este Reglamento, así como los dispuestos en otras normas legales y reglamentarias vigentes. Lo anterior con el fin de asegurar que el pliego de condiciones contenga, además, otros factores de evaluación, que garanticen la satisfacción del interés público en la adquisición del bien, obra o servicio. Cada factor de evaluación distinto al precio deberá estar asociado a un mecanismo objetivo de verificación y ser atinente al objeto contractual de acuerdo con el ciclo de vida y las condiciones del mercado. La documentación técnica elaborada al efecto que sustente cada factor deberá estar incorporada en el expediente de la contratación. [...] (modificado por el Decreto No. 44745-H del 09 de octubre del 2024). Como puede observarse, la norma citada dispone expresamente que cada factor de evaluación distinto al precio deberá estar asociado a un mecanismo objetivo de verificación y ser atinente al objeto contractual de acuerdo con el ciclo de vida y las condiciones del mercado.

Además, este órgano contralor ha sostenido en forma reiterada que los factores de evaluación deben cumplir con cuatro reglas esenciales, que sean proporcionados, pertinentes, trascendentes y aplicables, por lo que es aceptable que por la vía del recurso de objeción al pliego de condiciones se cuestionen los factores de evaluación cuando se considere que éstos no cumplen con dichos requisitos. En ese sentido, en la resolución R-DCA-210-2013 del 22 de abril del 2013, esta División manifestó lo siguiente: "(...) Sobre este aspecto deben considerar los objetantes como primer orden, que la Administración goza de una total discrecionalidad para definir los factores de ponderación dentro un sistema de evaluación, debiendo observarse únicamente que los factores incorporados en el mecanismo resultante cumplan con cuatro reglas esenciales: proporcionados, pertinentes, trascendentes y que el sistema como tal resulte aplicable. El primero de ellos refiere al equilibrio o proporcionalidad que debe existir entre cada uno de los factores a evaluar, de manera que cada uno tenga su justo peso dentro del sistema de

evaluación. El segundo y tercero corresponden respectivamente, a que los factores a evaluar deben ser pertinentes, es decir, que guarden relación con el objeto contractual y trascendentes o sea, que estos factores represente (sic) elementos que ofrezcan un valor agregado a la calificación. Finalmente, tenemos la aplicabilidad, que consiste en que este sistema de evaluación debe resultar aplicable por igual a las ofertas, pues puede ser que cumpliendo con los tres puntos anteriores, el sistema al momento de desarrollarlo o "correrlo" resulte de imposible aplicación. La anterior referencia es importante, por cuanto para tener por cuestionado algunos o todos los elementos del sistema de evaluación de un concurso, el objetante debe demostrar con claridad que ellos resultan contrarios a alguno de los cuatro puntos brevemente referenciados (...)" En este mismo sentido se pueden consultar las resoluciones R-DCA-0818-2018, R-DCA-0645-2019, R-DCA-00430-2022, R-DCA-SICOP-00529-2023 y R-DCA-SICOP-00683-2023, entre otras. Así las cosas, es criterio de este órgano contralor que resulta necesario que la Administración licitante justifique cuál es la relevancia o trascendencia de otorgar puntaje al oferente que incluya en su oferta dos plantas de producción de mezcla asfáltica. En otras palabras, la Administración debe explicar y justificar adecuadamente cuál es el valor agregado que este factor de evaluación otorgaría en la selección de la mejor oferta, sin embargo en la respuesta a la audiencia especial no se pronunció sobre este aspecto. Por lo tanto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración emita un criterio mediante el cual explique y acredite cuál es la trascendencia o valor agregado que dicho factor de evaluación pretende otorgar en la selección de la mejor oferta, o bien en caso de que la Administración no llegue a acreditar la trascendencia, deberá eliminar dicho factor de evaluación. Se advierte que el criterio deberá ser incorporado en el apartado 2 del expediente del concurso denominado "2. Información del pliego de condiciones", ello de conformidad con el artículo 29 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública que dice lo siguiente: "Todos los documentos que se adjunten al expediente electrónico de la contratación, a los formularios y/o documentos electrónicos disponibles en el sistema digital unificado, deben ser digitales e incorporados en el módulo que corresponda." Finalmente, **de oficio**, este órgano contralor considera oportuno advertir a la Administración licitante que resulta improcedente otorgar puntaje al oferente que incluya en su oferta una planta de producción de mezcla asfáltica, ya que ello está establecido como un requisito de admisibilidad por lo que todos los oferentes deben cumplir con dicho requisito para que sus ofertas sean admisibles al concurso. Es decir, la Administración no puede asignar puntuación a lo que ha definido a su vez como mínimo.

3) Permisos de funcionamiento. Criterio de la División.

En el documento denominado "Pliego de Condiciones", se indica lo siguiente: "K. PLANTA MEZCLADORA DE ASFALTO / El oferente debe contar con Planta Mezcladora de Asfalto propia, la cual debe encontrarse ubicada dentro de un radio de 20 km de distancia del cantón de Belén, para lo cual deberá remitir un croquis de ubicación de esta y la documentación que compruebe que la misma es propia, además la planta deberá contar con todos los permisos necesarios de funcionamiento." (el destacado es del original) (ver pantalla denominada "Ingreso del pliego de condiciones", archivo adjunto denominado "Pliego de condiciones Mantenimiento Vial.pdf").

La empresa objetante manifiesta que el cartel omite precisar cuáles son los requisitos técnicos y ambientales aplicables para la operación de la planta de asfalto, lo cual genera incertidumbre jurídica. Considera que tal omisión resulta relevante, puesto que el correcto funcionamiento de estas instalaciones se encuentra regulado, entre otros, por: patente de la municipalidad correspondiente y documento donde se comprueba estar al día con las obligaciones; permiso de funcionamiento del Ministerio de Salud; viabilidad ambiental aprobada por SETENA; resolución de otorgamiento del permiso de funcionamiento del módulo de autoconsumo por parte de la DGTCC; certificado de calibración de la romana camionera; certificados de calibración de los equipos de pesaje, temperatura y presión de la planta productora de mezcla asfáltica; inscripción de Hornos y Calderas, según Decreto Ejecutivo N.º 43184-S-MINAE, denominado "Reglamento sobre Emisión de Contaminantes Atmosféricos Provenientes de Calderas y Hornos de Tipo Directo e Indirecto".

Al respecto, es criterio de este órgano contralor que el argumento expuesto por la empresa recurrente carece de la debida fundamentación que exigen los artículos 88 de la Ley General de Contratación Administrativa y 246 del Reglamento, ya que la objetante no explicó ni acreditó cómo es que la redacción actual de la cláusula violenta los principios de contratación administrativa. Por lo tanto, se **rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso en este aspecto. Sin embargo, a fin de lograr un pliego de condiciones claro, concreto y objetivo, **de oficio** se le indica a la Administración licitante que ajuste la redacción de la cláusula para que indique expresamente cuáles son los permisos de funcionamiento de la planta mezcladora de asfalto que deben aportar los oferentes junto con su oferta, y así evitar problemas en la etapa del estudio de las ofertas.

Recurso 800202500002381 - CONCRETO ASFALTICO NACIONAL SOCIEDAD ANONIMA

I. SOBRE EL FONDO

1) Propiedad de la planta mezcladora de asfalto. Criterio de la División.

En el documento denominado "Pliego de Condiciones", se indica lo siguiente: "K. PLANTA MEZCLADORA DE ASFALTO / El oferente debe contar con Planta Mezcladora de Asfalto propia, la cual debe encontrarse ubicada dentro de un radio de 20 km de distancia del cantón de Belén, para lo cual deberá remitir un croquis de ubicación de esta y la documentación que compruebe que la misma es propia, además la planta deberá contar con todos los permisos necesarios de funcionamiento." (el destacado es del original) (ver pantalla denominada "Ingreso del pliego de condiciones", archivo adjunto denominado "Pliego de condiciones Mantenimiento Vial.pdf").

La empresa objetante manifiesta que la propiedad de una planta de asfalto no resulta determinante ni incide directamente en la calidad de los trabajos a ejecutar, razón por la cual no existe justificación técnica ni jurídica para restringir la participación únicamente a quienes sean propietarios de dichas plantas, excluyendo otras formas válidas de acreditar la capacidad técnica y operativa mediante contratos de suministro, alianzas o acuerdos de producción parcial o total. Lo que provoca sea una limitante contraria al principio de la ciencia y técnica consagrado en el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública. Considera que no existe fundamento técnico ni jurídico para restringir la participación de empresas productoras de mezcla asfáltica bajo las distintas modalidades comerciales que puedan coexistir dentro del marco contractual.

Al respecto, se indica lo siguiente: el artículo 90 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública establece que "...el pliego de condiciones no podrá imponer restricciones ni exigir el cumplimiento de requisitos que no sean indispensables o resulten inconvenientes al interés público, sin con ello limita las posibilidades de concurrencia a eventuales participantes". Además, el artículo 17 del mismo reglamento establece que a los funcionarios públicos comprometidos en las distintas gestiones de contratación pública se les exigirá, entre otros, los siguientes comportamientos: "h) Elaborar el pliego de condiciones procurando la más amplia participación y la igualdad entre los oferentes. No resulta procedente la introducción, sin sustento técnico alguno, de requisitos y condiciones injustificadas en los pliegos de condiciones, de manera que se generen barreras de ingreso para los oferentes."

Ahora bien, en el caso bajo análisis se observa que la Administración establece como requisito obligatorio que el oferente debe contar con una planta mezcladora de asfalto propia, sin ninguna justificación, lo cual limitaría la participación de aquellos oferentes que no tienen una planta de asfalto propia. Ante ello, este órgano contralor ha sostenido que el contar con la mezcla asfáltica se puede lograr por distintos medios, ya sea una planta propia o de una planta ajena, siempre y cuando se asegure la disponibilidad de la planta, concretamente en la resolución R-DGP-SICOP-01076-2024 del 22 de julio del 2024 se indicó sobre este tema lo siguiente: "Por otro lado, coincide este órgano contralor que el objeto comprende muchas actividades relacionadas con la mezcla asfáltica, de ahí que existe ciertos equipos que son indispensables para asegurar dicha actividad, por lo que se entiende la necesidad que el oferente sea el propietario, a fin de no afectar el núcleo del objeto del concurso (el mantenimiento); pero, a diferencia de los otros equipos, el contar con mezcla asfáltica (que es el fin de la planta) se puede lograr por medio: de una planta propia, de una ajena (relación jurídica), incluso comprando directamente la mezcla asfáltica; por lo que no se entiende por qué razón se exige este requisito. De esta manera, este órgano contralor no tiene acreditado el fundamento por el que la Administración considera que en cuanto a las plantas productoras de mezcla asfáltica, deban ser propiedad del oferente. Así las cosas, se declara **con lugar** este aspecto del recurso, debiendo la Administración habilitar, en cuanto a este equipo, que el oferente ofrezca en su oferta el equipo sea o no de su propiedad; o bien, bajo otra modalidad habilitada por el ordenamiento, en el tanto asegure la disponibilidad de la planta, ola mezcla para la ejecución de los trabajos." (el destacado es del original). Ahora bien, al contestar la audiencia especial, la Administración acepta la solicitud del recurrente, y en este sentido manifiesta lo siguiente: "La municipalidad, a través del presente proceso de Obras Públicas (Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal) consideró fundamentalmente el requerimiento de que la planta de producción de mezcla asfáltica del oferente fuera propia, a efectos de propiciar y procurar garantizar un mejor control sobre los parámetros de calibración, mantenimiento, resultados y ensayos del producto, así como contar con alguna prioridad a la hora de la programación del despacho de mezcla al tener un control "total" de la producción, particularmente en cuanto al despacho de mezcla asfáltica en boca de planta a nuestros equipos se refiere, en el momento en que se envía maquinaria a "hacer fila" esperando turno para el suministro. / Finalmente se estimó que la coordinación sería más directa al momento de realizarla directamente con la empresa propietaria/administradora de la planta de producción. / Ahora bien, considerando experiencias anteriores, a la fecha los servicios brindados por parte de empresas constructoras sin planta de producción propia, no ha generado registro de inconvenientes al respecto, por lo que de alguna manera se puede dictaminar que el riesgo previsto probabilística y estadísticamente ha sido nulo. / En función de lo anterior se considera que se puede dar por aceptada la solicitud del recurrente y modificar lo propio a efectos de procurar una mayor participación de empresas que brinden los servicios asociados pero que cuyo despacho de mezcla asfáltica se brinde a través de un tercero." En razón de lo expuesto, se declara **con lugar** el recurso en este aspecto, debiendo la Administración realizar los ajustes respectivos al pliego de condiciones.

2) Evaluación de las ofertas. Cantidad de plantas de producción de mezcla. Criterio de la División.

En el documento denominado "Pliego de Condiciones", se indica lo siguiente: "**EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS** / La adjudicación de este concurso recaerá en aquella oferta que resulte más ventajosa para la Municipalidad y que cumpla con las especificaciones del pliego. Para la valoración se tomará en cuenta los siguientes aspectos: / **PARTIDA 1 / [...] 3. CANTIDAD DE PLANTASA (sic) DE PRODUCCION DE MEZCLA (10 pts)** / a) 2 plantas de producción de mezcla asfáltica 10%. / b) 1 planta de producción de mezcla asfáltica 5%. / En caso donde el oferente ofrezca dos plantas pero una de ellas no sea de ellos sino de otra empresa que deben presentar una carta de compromisos o declaración jurada donde indique que está bajo alquiler o consorcio." (el destacado es del original) (ver pantalla denominada "Ingreso del pliego de condiciones", archivo adjunto denominado "Pliego de condiciones Mantenimiento Vial.pdf").

La empresa objetante manifiesta que no resulta razonable ni proporcional asignar 10% de la evaluación en caso de contar con dos plantas de asfalto, sin ni siquiera considerar la ubicación geográfica, como se hace originalmente en el pliego.

Al respecto, este órgano contralor indica lo siguiente: el sistema de evaluación está regulado en el artículo 96 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, el cual dispone lo siguiente: "En atención al principio del valor por el dinero, mediante el establecimiento de cláusulas de admisibilidad y de factores de evaluación se deberá asegurar la adquisición del mejor bien, obra o servicio, al menor precio conforme a lo previsto en el artículo 40 de la Ley General de Contratación Pública. / La oferta más conveniente será aquella que cumpla las condiciones de admisibilidad y obtenga la mejor evaluación, las condiciones de admisibilidad deberán asegurar la calidad y funcionalidad del objeto contractual. / El plazo de entrega, la capacidad financiera, u otros requisitos trascendentes de la contratación, incluidos aquellos vinculados con la contratación pública estratégica, deberán regularse, en principio, como condiciones de admisibilidad. / El sistema de evaluación no podrá realizar asignaciones rígidas de porcentajes, en el caso de que se incluyan factores de evaluación propios de la compra pública estratégica, éstos en su conjunto, no podrán superar un veinticinco por ciento (25%) del total de la valoración preestablecida en el pliego de condiciones, incluido en su caso, los porcentajes previstos en el párrafo primero del artículo 23 de la Ley General de Contratación Pública y en el artículo 55 de este Reglamento, así como los dispuestos en otras normas legales y reglamentarias vigentes. Lo anterior con el fin de asegurar que el pliego de condiciones contenga, además, otros factores de evaluación, que garanticen la satisfacción del interés público en la adquisición del bien, obra o servicio. Cada factor de evaluación distinto al precio deberá estar asociado a un mecanismo objetivo de verificación y ser atinente al objeto contractual de acuerdo con el ciclo de vida y las condiciones del mercado. La documentación técnica elaborada al efecto que sustente cada factor deberá estar incorporada en el expediente de la contratación. [...] (modificado por el Decreto No. 44745-H del 09 de octubre del 2024). Como puede observarse, la norma citada dispone expresamente que cada factor de evaluación distinto al precio deberá estar asociado a un mecanismo objetivo de verificación y ser atinente al objeto contractual de acuerdo con el ciclo de vida y las condiciones del mercado.

Además, este órgano contralor ha sostenido en forma reiterada que los factores de evaluación deben cumplir con cuatro reglas esenciales, que sean proporcionados, pertinentes, trascendentes y aplicables, por lo que es aceptable que por la vía del recurso de objeción al pliego de condiciones se cuestionen los factores de evaluación cuando se considere que éstos no cumplen con dichos requisitos. En ese sentido, en la resolución R-DCA-210-2013 del 22 de abril del 2013, esta División manifestó lo siguiente: "(...) Sobre este aspecto deben considerar los objetantes como primer orden, que la Administración goza de una total discrecionalidad para definir los factores de ponderación dentro un sistema de evaluación, debiendo observarse únicamente que los factores incorporados en el mecanismo resultante cumplan con cuatro reglas esenciales: proporcionados, pertinentes, trascendentes y que el sistema como tal resulte aplicable. El primero de ellos refiere al equilibrio o proporcionalidad que debe existir entre cada uno de los factores a evaluar, de manera que cada uno tenga su justo peso dentro del sistema de

evaluación. El segundo y tercero corresponden respectivamente, a que los factores a evaluar deben ser pertinentes, es decir, que guarden relación con el objeto contractual y trascendentes o sea, que estos factores represente (sic) elementos que ofrezcan un valor agregado a la calificación. Finalmente, tenemos la aplicabilidad, que consiste en que este sistema de evaluación debe resultar aplicable por igual a las ofertas, pues puede ser que cumpliendo con los tres puntos anteriores, el sistema al momento de desarrollarlo o "correrlo" resulte de imposible aplicación. La anterior referencia es importante, por cuanto para tener por cuestionado algunos o todos los elementos del sistema de evaluación de un concurso, el objetante debe demostrar con claridad que ellos resultan contrarios a alguno de los cuatro puntos brevemente referenciados (...)" En este mismo sentido se pueden consultar las resoluciones R-DCA-0818-2018, R-DCA-0645-2019, R-DCA-00430-2022, R-DCA-SICOP-00529-2023 y R-DCA-SICOP-00683-2023, entre otras. Así las cosas, es criterio de este órgano contralor que resulta necesario que la Administración licitante justifique cuál es la relevancia o trascendencia de otorgar puntaje al oferente que incluya en su oferta dos plantas de producción de mezcla asfáltica. En otras palabras, la Administración debe explicar y justificar adecuadamente cuál es el valor agregado que este factor de evaluación otorgaría en la selección de la mejor oferta, sin embargo en la respuesta a la audiencia especial no se pronunció sobre este aspecto. Por lo tanto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración emita un criterio mediante el cual explique y acredite cuál es la trascendencia o valor agregado que dicho factor de evaluación pretende otorgar en la selección de la mejor oferta, o bien en caso de que la Administración no llegue a acreditar la trascendencia, deberá eliminar dicho factor de evaluación. Se advierte que el criterio deberá ser incorporado en el apartado 2 del expediente del concurso denominado "2. Información del pliego de condiciones", ello de conformidad con el artículo 29 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública que dice lo siguiente: "Todos los documentos que se adjunten al expediente electrónico de la contratación, a los formularios y/o documentos electrónicos disponibles en el sistema digital unificado, deben ser digitales e incorporados en el módulo que corresponda." Finalmente, **de oficio**, este órgano contralor considera oportuno advertir a la Administración licitante que resulta improcedente otorgar puntaje al oferente que incluya en su oferta una planta de producción de mezcla asfáltica, ya que ello está establecido como un requisito de admisibilidad por lo que todos los oferentes deben cumplir con dicho requisito para que sus ofertas sean admisibles al concurso. Es decir, la Administración no puede asignar puntuación a lo que ha definido a su vez como mínimo.

3) Permisos de funcionamiento. Criterio de la División.

En el documento denominado "Pliego de Condiciones", se indica lo siguiente: "K. PLANTA MEZCLADORA DE ASFALTO / El oferente debe contar con Planta Mezcladora de Asfalto propia, la cual debe encontrarse ubicada dentro de un radio de 20 km de distancia del cantón de Belén, para lo cual deberá remitir un croquis de ubicación de esta y la documentación que compruebe que la misma es propia, además la planta deberá contar con todos los permisos necesarios de funcionamiento." (el destacado es del original) (ver pantalla denominada "Ingreso del pliego de condiciones", archivo adjunto denominado "Pliego de condiciones Mantenimiento Vial.pdf").

La empresa objetante manifiesta que el cartel omite precisar cuáles son los requisitos técnicos y ambientales aplicables para la operación de la planta de asfalto, lo cual genera incertidumbre jurídica. Considera que tal omisión resulta relevante, puesto que el correcto funcionamiento de estas instalaciones se encuentra regulado, entre otros, por: patente de la municipalidad correspondiente y documento donde se comprueba estar al día con las obligaciones; permiso de funcionamiento del Ministerio de Salud; viabilidad ambiental aprobada por SETENA; resolución de otorgamiento del permiso de funcionamiento del módulo de autoconsumo por parte de la DGTCC; certificado de calibración de la romana camionera; certificados de calibración de los equipos de pesaje, temperatura y presión de la planta productora de mezcla asfáltica; inscripción de Hornos y Calderas, según Decreto Ejecutivo N.º 43184-S-MINAE, denominado "Reglamento sobre Emisión de Contaminantes Atmosféricos Provenientes de Calderas y Hornos de Tipo Directo e Indirecto".

Al respecto, es criterio de este órgano contralor que el argumento expuesto por la empresa recurrente carece de la debida fundamentación que exigen los artículos 88 de la Ley General de Contratación Administrativa y 246 del Reglamento, ya que la objetante no explicó ni acreditó cómo es que la redacción actual de la cláusula violenta los principios de contratación administrativa. Por lo tanto, se **rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso en este aspecto. Sin embargo, a fin de lograr un pliego de condiciones claro, concreto y objetivo, **de oficio** se le indica a la Administración licitante que ajuste la redacción de la cláusula para que indique expresamente cuáles son los permisos de funcionamiento de la planta mezcladora de asfalto que deben aportar los oferentes junto con su oferta, y así evitar problemas en la etapa del estudio de las ofertas.

Recurso 800202500002380 - MONTEDES SOCIEDAD ANONIMA

I. FONDO**1) Ubicación de la planta mezcladora de asfalto. Criterio de la División.**

En el documento denominado "Pliego de Condiciones", se indica lo siguiente: "K. PLANTA MEZCLADORA DE ASFALTO / El oferente debe contar con Planta Mezcladora de Asfalto propia, la cual debe encontrarse ubicada dentro de un radio de 20 km de distancia del cantón de Belén, para lo cual deberá remitir un croquis de ubicación de esta y la documentación que compruebe que la misma es propia, además la planta deberá contar con todos los permisos necesarios de funcionamiento." (el destacado es del original) (ver pantalla denominada "Ingreso del pliego de condiciones", archivo adjunto denominado "Pliego de condiciones Mantenimiento Vial.pdf").

La empresa objetante manifiesta que dicha exigencia resulta técnica y contractualmente desproporcionada y discriminatoria, por cuanto excluye de manera injustificada a oferentes cuya planta de producción podría encontrarse más allá del límite arbitrario de 20 km, pese a contar con capacidades técnicas comprobadas, esquemas eficientes de aseguramiento de calidad y logística efectiva de transporte. Considera que este escenario condicional expresamente la participación de varios oferentes debido a su señalamiento, y en ninguna parte del pliego de condiciones establece su justificación técnica para llegar a esa limitante de distancia, tal y como lo establece el artículo 8 inciso F de la LGCP. Solicita que se le ordene a la Administración la eliminación de la restricción objetada como requisito de admisibilidad, de modo que la Administración permita a los eventuales oferentes presentar su oferta independientemente de la ubicación geográfica de su planta de asfalto, partiendo del hecho que será responsabilidad de cada oferente establecer su estructura de costos para poder competir y así la Administración se podrá garantizar un mayor beneficio en los temas de precio, comparando a todos los oferentes con la misma base técnica y de especificaciones necesarias.

Al respecto, se indica lo siguiente: el artículo 90 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública establece que "...el pliego de condiciones no podrá imponer restricciones ni exigir el cumplimiento de requisitos que no sean indispensables o resulten inconvenientes al interés público, sin con ello limita las posibilidades de concurrencia a eventuales participantes". Además, el artículo 17 del mismo reglamento establece que a los funcionarios públicos comprometidos en las distintas gestiones de contratación pública se les exigirá, entre otros, los siguientes comportamientos: "h) Elaborar el pliego de condiciones procurando la más amplia participación y la igualdad entre los oferentes. No resulta procedente la introducción, sin sustento técnico alguno, de requisitos y condiciones injustificadas en los pliegos de condiciones, de manera que se generen barreras de ingreso para los oferentes."

Ahora bien, en el caso bajo análisis se observa que la Administración establece como requisito obligatorio que la planta mezcladora de asfalto debe estar ubicada dentro de un radio de 20 km de distancia del cantón de Belén, lo cual limitaría la participación de aquellos oferentes que tienen una planta de asfalto ubicada a una distancia mayor. Por ello, este órgano contralor ha indicado que la distancia de la planta de asfalto no puede constituir un requisito de admisibilidad ni de evaluación cuando su fundamento radica en garantizar la calidad o temperatura de la mezcla asfáltica, ya que ello constituye una obligación del contratista, y en este sentido se pueden consultar las resoluciones R-DCA-00889-2021, R-DCP-SICOP-01809-2024 y R-DCP-SICOP-1513-2025, entre otras. Concretamente en la resolución R-DCP-SICOP-01809-2024 del 13 de noviembre del 2024 se indicó sobre este tema lo siguiente: "Al respecto, es criterio reiterado del presente órgano contralor que la distancia de la planta de asfalto, con respecto al sitio de las obras, no puede constituir un requisito de admisibilidad ni un criterio de evaluación, en la medida que el pliego de condiciones y la normativa técnica que se tiene por incorporada es de obligada observancia por el eventual adjudicatario, entre ello la temperatura de la mezcla asfáltica. De esta forma, en la resolución No. R-DCA-00889-2021 se dispuso lo siguiente: "[...] Ante el escenario desarrollado, se cuestiona esta División, cuál es la ventaja que representa este factor de evaluación para la Administración, pues claro está, que de ofrecerse un producto en condiciones de temperatura no aptas para la Administración, quien asume el riesgo sería el eventual adjudicatario, pues deberá sustituir ese material por otro que reúna las condiciones necesarias para dar un producto de calidad de acuerdo a normas y especificaciones de la materia. [...] Revisada la norma referida [CR-2010] no se observa como esta pueda ser el fundamento para considerar la distancia de acarreo como un factor de evaluación pues como se vio la norma expone distintos medios para mantener la temperatura de la mezcla. Por lo tanto garantizar la temperatura de la mezcla resulta ser una obligación del contratista, donde premiarle por esa condición, en la mezcla asfáltica, que resulta un aspecto de obligatorio cumplimiento con la normativa, se convierte en un factor de evaluación inapropiado, de frente a como se dijo el sistema de selección debe poseer factores pertinentes y trascendentes, que al final del proceso, culmine en la selección del mejor potencial oferente. Hace ver la Administración además en base a un gráfico que, la temperaturas es un factor de suma importancia en la colocación de la mezcla, aspecto este último que no desconoce este órgano contralor, sin embargo, en ese gráfico únicamente se establecen variables de tiempo y de temperatura, sin que la Administración realice análisis alguno para explicar cómo esta condición –temperatura adecuada de colocación– se perdería o se vería afectada de frente al escenario que expone el gestionante cuando traduce esa limitada distancia a tiempos mínimos de desplazamiento y señala que no se afectarían las condiciones adecuadas de la mezcla asfáltica, amén de que como se indicó, es responsabilidad del contratista proporcionar la mezcla en condiciones aptas, indistintamente de si se está más cerca o no del punto en referencia de colocación. [...] estima viable este Despacho que deberá la Administración proceder con la eliminación del factor "distancia de acarreo", dentro del sistema de evaluación, pues como se indicó en la forma actual, tal y como está planteado el requisito, éste no representa una ventaja competitiva que contribuya de forma objetiva en la selección del mejor oferente, por lo expuesto en líneas anteriores y con ello se tendría cubierta la pretensión del objetante." (Considerando I.1). Ese mismo año, mediante la resolución No. R-DCA-01326-2021, que cita el precedente anterior, y en relación con criterios de evaluación es indicado lo siguiente: "[...] En sentido similar al transcrito, en este caso concreto, el rubro "ubicación de la planta de producción de asfalto", por sí mismo y por lo expuesto supra, no presenta realmente ventaja competitiva que impacte en la selección de la eventual contratista, adolece de pertinencia y trascendencia acreditada, siendo entonces procedente que la Municipalidad deba eliminar ese rubro o factor ponderable. [...] Posteriormente, en la resolución No. R-DCA-SICOP-00131-2022, es citada la No. R-DCA-00889-2021, y es emitido pronunciamiento sobre cláusula de admisibilidad en los términos siguientes: "[...] este órgano contralor estima insuficiente para sustentar el requerimiento cartelario, en la medida que de la lectura integral del cartel en el apartado denominado Especificaciones y Detalles de Obra regula las condiciones de preparación y colocación de la mezcla asfáltica, incluyendo el aspecto de la temperatura.[...] De aplicación para el caso concreto, para la ejecución del objeto que en este caso se licita, –el suministro, acarreo, colocación y acabado final de carpetas de mezcla asfáltica–, corresponde observar los manuales y normas que regulan desde el punto de vista técnico todo lo relacionado a la preparación y aplicación de la mezcla asfáltica, prácticas que deben ser observadas por el contratista indistintamente del lugar en el que se encuentre localizada la planta. [...]".

Así las cosas, le corresponde a la Administración licitante justificar –en cada caso– los motivos por los cuales considera necesario establecer este requisito en el pliego de condiciones. En el caso bajo análisis el pliego de condiciones no contiene ninguna justificación al respecto, es con la respuesta a la audiencia especial que la Administración dio la siguiente explicación: "El radio de ubicación de planta asfáltica establecido responde principalmente a la línea de contratación del objeto contractual correspondiente al suministro de mezcla asfáltica en boca de planta, misma que debe ser retirada por parte de nuestros equipos y operadores municipales. / Al encontrarse en puntos lejanos requiere contemplar dichos tiempos de traslado por parte de nuestro personal, incrementando nuestros costos en combustible, así como el incurrir en la necesidad de incorporar tiempo extraordinario de nuestro personal para salir con mucho más tiempo de la hora de ingreso a jornada laboral (6:00 am), para procurar que el producto se encuentre lo antes posible en el cantón para iniciar con las labores de bacheo. / Relacionado con la parte técnica, en especial a efectos de demostrar qué estrategias se emplearán para garantizar que la temperatura de la mezcla se encuentre según lo normado, se deberá indicar y demostrar cuáles serán dichas medidas de manera adecuada. / Ahora bien, siendo que afecta principalmente la línea de contrato correspondiente al suministro de mezcla asfáltica en boca de planta, considerando que el requisito que debe disponerse de planta propia se va a ver modificado, poniendo una planta alternativa a responder, siempre contará con la opción y requerimiento al suministrar planta adicional en caso de desperfecto y mantenimiento de la planta que afecte la prestación del servicio, de poner otra planta a responder como alternativa mediante documento idóneo indicado, por lo que no se limitaría la participación en dicho caso. / Se indica como información general, que dentro del radio establecido, se encuentra al menos con cinco plantas productoras de asfalto de empresas que pueden brindar los servicios y que para los efectos en caso alternativo del presente recurrente, pueda poner a disposición para la línea modular en cuestión, considerando que la municipalidad realiza el retiro de mezcla en boca de planta para bacheo por administración en al menos unas 40 veces por año, una planta alterna que brinde dicho material de manera óptima y conveniente para la municipalidad sin afectar el transcurso normal de los trabajos así como el incremento de los costos directos propios para la actividad de bacheo con nuestro personal. / Con vista en lo anterior, se indica que

se considera fundamental y lo más conveniente para satisfacer el interés público, en lo que respecta específicamente a la línea 3: suministro de mezcla asfáltica en boca de planta, que el sitio de despacho se encuentre dentro del radio establecido.”

Como puede observarse, en este caso la Administración expone otros motivos diferentes y que resultan aplicables únicamente para la línea 3 denominada “Suministro de mezcla asfáltica en caliente en boca de planta”, concretamente menciona que para esta línea la mezcla debe ser retirada por parte de los operadores municipales, y por lo tanto la distancia de la planta impactaría en la necesidad de incorporar tiempo extraordinario del personal para salir con mucho más tiempo de la hora de ingreso a jornada laboral (6:00 am), para procurar que el producto se encuentre lo antes posible en el cantón para iniciar con las labores de bacheo. De esta manera, la justificación dada por la Administración resulta aplicable únicamente para la línea 3, no así para las demás líneas que componen el objeto contractual. Por lo tanto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración mantenga el requisito relacionado con la distancia de la planta de asfalto únicamente para la línea 3. Sin embargo, ello implica que la Administración también debe revisar la redacción del pliego de condiciones y separar la línea 3 en una partida independiente, a fin de que los oferentes que tienen plantas de asfalto con una ubicación mayor a 20 km del cantón de Belén puedan participar en las demás líneas. Además, **de oficio** se advierte a la Administración que debe revisar y ajustar los requisitos de forma tal que se pueda realizar el estudio y calificación de las ofertas en forma independiente para la línea 3.

II. CONSIDERACIONES DE OFICIO.

1) Modalidad según demanda. En el caso, resulta oportuno advertir que por medio del histórico de consumo en esta modalidad la Administración determina el presupuesto estimado; así como, el procedimiento ordinario que se seguirá en el concurso (tanto como un tope autoimpuesto o si se deja abierto en cuyo caso se aplica una licitación mayor). De esa forma, debe existir una correcta planificación de las necesidades que se deben suplir y la debida presupuestación, lo que implica la acreditación de la existencia del contenido presupuestario previo a promover los concursos, siendo que existe un binomio inseparable entre las necesidades públicas identificadas que deban ser suplidas junto a los fondos públicos con los que se contará para hacerle frente a las mismas. Así entonces, aún y cuando se trata de una contratación de entrega según demanda, la acreditación del contenido presupuestario estimado debe incluirse en el expediente de contratación para conocimiento de los potenciales oferentes (resolución R-DCP-SICOP-00701-2025).

2) Compra pública estratégica. Los pliegos de condiciones en los procesos de contratación pública pueden incluir criterios diferenciadores para sectores o situaciones específicas, los cuales buscan promover la compra pública estratégica y lograr objetivos más allá del precio, como la inclusión social o la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, la inclusión de estos criterios está sujeta a la debida justificación técnica sustentada en estudios de mercado para asegurar que no limiten injustificadamente la libre competencia (resolución R-DCA-SICOP-00529-2023). La Administración, aunque goza de discrecionalidad para definir los factores de evaluación, debe asegurarse que estos cumplan con las características esenciales del sistema de evaluación: trascendencia, pertinencia, proporcionalidad, aplicabilidad y completez. (resolución R-DCP-SICOP-1180-2025).

3) Regla Fiscal. 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.

4) Razonabilidad del precio bajo la nueva LGCP. La verificación de la razonabilidad del precio prevista como un deber de la Administración en el artículo 41 LGCP tiene sustento en el principio de eficiencia mismo y en la gestión de los riesgos de que los precios cotizados en el procedimiento de concurso no distorsionen la ejecución contractual al punto de llevar la contratación a incumplimiento. El precio como elemento sustantivo desde la apertura de ofertas, no sólo tiene implicaciones en la sana economía de los fondos públicos y la mejor inversión de ellos en la selección de ofertas más idóneas, sino que necesariamente garantiza el principio de igualdad desde su comparación partiendo del respeto de los elementos del objeto contractual precisados en el pliego y del dimensionamiento de las obligaciones que impone el ordenamiento jurídico, por lo que la verificación de su razonabilidad es vital para el sistema de contratación pública.

Considerando que este órgano contralor mediante el ejercicio de sus competencias en materia de impugnación ha encontrado diferentes prácticas sobre la valoración de razonabilidad del precio que en algunos casos incumplen o se apartan parcialmente de lo dispuesto en la normativa vigente, las cuales ha enmendado cuando las condiciones de la impugnación y su fundamentación lo permiten, se estima importante reiterar algunos conceptos sobre la valoración de razonabilidad. Así entonces, este órgano contralor estima oportuno realizar una serie de consideraciones oficiosas sobre el tema en términos preventivos, sin que implique que se ha realizado un análisis de las cláusulas que regulan el tema en el pliego impugnado (ni que el tema no se haya abordado apropiadamente) o un estudio del tema que trascienda la discusión de los aspectos expuestos en el recurso.

a) Normativa aplicable. Tanto el legislador en los artículos 17, 34 y 41 de la Ley General de Contratación Pública, como el desarrollo reglamentario de esa norma en los artículos 44, 85, 100 y 106 RLGCP, refiere una serie de supuestos y herramientas para que la Administración determine precisamente la razonabilidad de las ofertas, entre las que se encuentran el uso del catálogo y banco de precios, comparación de precios históricos, consulta previa a los proveedores, estudio de mercado, entre otros. Este análisis -que no es el cumplimiento de un requisito formal- 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 (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024).

b) Rangos de tolerancia deben definirse desde el pliego. La verificación de la razonabilidad parte de que el precio de referencia y sus bandas de tolerancia han sido elaboradas desde la fase de planificación después de realizar los respectivos estudios según los artículos 34 LGCP y 44 RLGCP. De ahí que, los rangos o bandas de tolerancia deben ponerse en conocimiento desde el pliego no sólo para efectos de la debida confección de la oferta sino en cumplimiento de los principios de transparencia e igualdad; por lo que las Administraciones deben de ajustar la forma en que se realizan los estudios de mercado, la información que se consigna en sus pliegos de condiciones y la manera por medio de la cual realizan los análisis de razonabilidad de las ofertas, pues -en principio- no pueden variarse las bases de razonabilidad durante la evaluación de ofertas.

c) No es posible utilizar los precios de las ofertas recibidas en el concurso. Como es conocido, el modelo de verificación de la razonabilidad varió no sólo en cuanto a dejar la presentación del presupuesto detallado al adjudicatario (artículo 42 LGCP), sino que el legislador trató de dimensionar su metodología en la etapa de planificación junto al análisis de mercado para otros temas como la definición del objeto y de admisibilidad en general, criterios de evaluación, los parámetros para aplicar afirmaciones de compra pública estratégica, entre otros. Es por ello que el estudio o análisis de mercado resulta vital para el procedimiento de contratación y desde luego para la definición clara y objetiva de las reglas de revisión de la razonabilidad del precio (R-DCA-SICOP-01010-2023 de 31 de agosto de 2023 y R-DCP-SICOP-00646-2024 del 08 de mayo de 2024).

Así entonces, también el establecimiento de rangos de tolerancia o bandas se define desde una etapa temprana previa a la recepción de ofertas según el artículo 34 LGCP y por ende no resulta posible considerar las ofertas recibidas en el concurso para efectos de razonabilidad (R-DCA-SICOP-01408-2023 de 15 de noviembre de 2023). Así entonces, entre otros casos, mediante la resolución R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024, se indicó sobre el tema: “Al respecto, estima este órgano contralor que de la lectura del artículo 34 de la LGCP que indica que los precios de referencia para determinar los precios excesivos o ruinosos deben establecerse de previo a la estimación de la contratación y el artículo 44 del RLGCP que dispone que el rango de tolerancia debe quedar definido en el pliego de condiciones, se desprende que el desarrollo del análisis de razonabilidad se basa en los insumos que tenga la Administración al momento de realizar las lecturas de mercado, por lo que sin perjuicio de que la normativa a futuro puede considerar en la razonabilidad del precio las ofertas recibidas en el concurso, no es una posibilidad prevista con la reforma integral y no podría ser considerada por la Administración en el nuevo estudio que realizará. En ese sentido, la mayor profundidad y análisis en la etapa regulada bajo el artículo 34 LGCP resulta fundamental para que el precio de referencia refleje la

realidad del mercado y las necesidades de la Administración, en dónde -se insiste- el banco de precios es un insumo más y no la única posibilidad según la realidad y necesidades de la Administración, pero no incluye los precios de las ofertas recibidas en el concurso, todo lo cual podría ser variado a futuro bajo los ejercicios de mejora regulatoria y lecturas técnicas que realicen las instancias competentes.”

d) Posibilidad de subsanar el estudio de mercado. El estudio de mercado como el análisis de razonabilidad están estrechamente relacionados, siendo el primero la base del segundo. Ahora bien, tomando como referencia las disposiciones del artículo 44 del RLGP, este órgano contralor entiende que existen situaciones que pueden llevar a afectar el resultado obtenido por el estudio realizado al momento de analizar ofertas, siendo el objetivo del estudio de mercado reflejar la situación de este, se entiende que es posible su subsanación, bajo tres situaciones debidamente justificadas y acreditadas: 1) Que la situación no existiera al momento en que se realizó el estudio de mercado. 2) Presencia de errores técnicos constatables en el estudio realizado. 3) Situaciones excepcionales del mercado específico. (Resolución No. R-DCP-SICOP-00743-2025)

e) El análisis de razonabilidad y la indagatoria del precio. Considerando que el artículo 42 LGCP dejó la presentación del presupuesto detallado para la oferta que resulte adjudicada, claramente no es posible requerirlo para el análisis de razonabilidad en la etapa de evaluación de ofertas (R-DCP-SICOP-00401-2024 de 19 de marzo de 2024), ni tampoco pretender que se aporte indirectamente en la indagación sobre razonabilidad ni pretender un análisis de razonabilidad sobre componentes específicos de la estructura del precio que impliquen un análisis de presupuesto detallado sino que estos rubros deben analizarse globalmente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024). Desde luego, queda excluida de esas limitaciones lo que concierne a la prerrogativa de la Administración de verificar que las ofertas respeten la legislación vigente, pues a la Administración le corresponde verificar que se respete el ordenamiento jurídico en función del objeto contractual, como podría ser el caso de la legislación laboral que es de acatamiento obligatorio para la Administración y cualquier oferente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024).

En cuanto a la indagatoria, la Administración podrá solicitar a los oferentes que presentan precios presumiblemente excesivos o ruinosos, que justifiquen sus precios. Ante esto, el oferente debe justificar por medios idóneos las razones por las que su precio sí es razonable. Recibido esto, la Administración deberá motivar las razones por las que encuentra que lo es o no. (R-DCP-SICOP-01159-2025 del 27 de junio).

Se debe considerar que, aunque los artículos 41 de la Ley General de Contratación Pública y 101 de su Reglamento permiten que un oferente presente una línea de crédito o garantía, este recurso solo se utilizará cuando tras la indagatoria la Administración aún tenga dudas sobre la razonabilidad del precio ofertado. Además, se le podrá solicitar a la oferta que resulte ser la posible adjudicataria (R-DCP-SICOP-00469-2025 de 18 de marzo de 2025).

Finalmente, la Administración a partir de los aspectos indicados, deberá emitir un informe final concluyendo sobre el análisis efectuado a cada oferta y la calificación que esta tendría de frente a la razonabilidad del precio ofertado.

f) Consecuencias de no cumplir la normativa vigente sobre razonabilidad. Conforme lo que se ha indicado, la definición de los precios de referencia y las bandas de tolerancia debe hacerse desde el pliego del concurso (R-DCP-SICOP-01450-2024 de 18 de setiembre de 2024) y no puede variarse o desconocerse por la Administración bajo el argumento de que se trataba de una metodología simplemente referencial. De igual forma, la omisión del cumplimiento de los análisis de mercado, la fijación del precio de referencia y las bandas de tolerancia implicaría eventualmente que el acto final adolece de un vicio en el motivo, que en cada caso no exime al eventual disconforme de la carga de prueba para desvirtuar la presunción de validez que cobija al acto final y cuya conservación demanda el principio de eficiencia constitucional.

En los casos en que estas circunstancias se acrediten y exista un mejor derecho de quién impugna, ciertamente le corresponderá a la Administración realizar los estudios de mercado, definir precios de referencia y bandas y luego aplicarlos a las ofertas recibidas; es decir, se hace necesario que se cumpla a cabalidad con las etapas para razonabilidad previstas por la legislación y desarrolladas por el respectivo reglamento, no como un rito formal sino como un aspecto sustantivo del procedimiento de concurso. Este cumplimiento si bien no amerita la nulidad del procedimiento en consideración a los principios de eficacia y eficiencia, no es un aspecto soslayable o facultativo para la Administración por lo que debería enmendarse; por lo que en afán de evitar retrasos innecesarios al interés público debe cumplirse con lo dispuesto por la normativa vigente en forma oportuna. Por lo demás, podría no precluir la discusión del tema para efectos de una impugnación del acto final porque precisamente los estudios se hicieron con posterioridad a la apertura, circunstancia que podría evitarse eventualmente de definirlos desde el pliego y dejar su discusión al recurso de objeción en una etapa más temprana. Desde luego, cada caso amerita un análisis específico de lo actuado y de las especiales particularidades.

5. Aprobaciones

Encargado	CELINA MEJIA CHAVARRIA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	25/11/2025 10:28	Vigencia certificado	19/05/2022 13:48 - 18/05/2026 13:48
DN Certificado	CN=CELINA MEJIA CHAVARRIA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=CELINA, SURNAME=MEJIA CHAVARRIA, SERIALNUMBER=CPF-01-0789-0549		
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	MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	25/11/2025 10:49	Vigencia certificado	08/03/2022 12:29 - 07/03/2026 12:29
DN Certificado	CN=MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=MARCO ANTONIO, SURNAME=LOAICIGA VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-03-0425-0430		
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	28/11/2025 23:59	Fecha notificación	25/11/2025 10:57
Número resolución	R-DCP-SICOP-02221-2025		