

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	OSCAR JESUS ABURTO MOYA				
Fecha/hora gestión	15/12/2025 07:41	Fecha/hora resolución	15/12/2025 07:57		
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000002466		
* Tipo de resolución	Fondo				
Número de procedimiento	2025LY-000018-0006000001	Nombre Institución	CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD		
Descripción del procedimiento	Mantenimiento rutinario menor por estándares para la Red Vial Nacional.				

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000002486	20/11/2025 17:42	JUAN JOSE LOPEZ MONGE	CONCRETO ASFALTICO NACIONAL SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano	No aplica

Emitir el por tanto de la resolución

3. *Resultando

I- Que mediante auto número 8002025000002486 de las 17:42 horas del 20 de noviembre de 2025, esta División otorgó audiencia especial a la Administración Licitante.

II- Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes

4. *Considerando

Recurso 8002025000002486 - CONCRETO ASFALTICO NACIONAL SOCIEDAD ANONIMA

I- CONSIDERACIONES DE OFICIO. Este órgano contralor estima oportuno orientar la gestión de los procedimientos de contratación pública por medio de las siguiente consideración

i-) 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.

ii-) 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 RLGCP, 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 cubre 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.

II- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR LA EMPRESA CONCRETO ASFALTICO NACIONAL SOCIEDAD ANONIMA

i-) Sobre el puntaje para PYME

De conformidad con el presente extremo del recurso, el objetante orienta su alegato al apartado correspondiente a la Metodología de Evaluación, en el cual se dispone lo siguiente: *“El sistema de evaluación de las ofertas, propuesto en esta contratación, consta con base en el artículo No. 23 de la LGCP de dos parámetros, el precio y evaluación de PYME, según el siguiente detalle: Precio ofrecido (FP) = 95 % / Factor PYME regional = 5 % / Puntaje Total (PO) = 100 %”.*

El objetante alega la falta de sustento en el análisis de mercado y en la incorporación del beneficio de puntaje especial del cinco por ciento (5%) para PYMES Regionales dentro del presente procedimiento contractual. Señala que el estudio de mercado se fundamenta en los precios de una única licitación cuya apertura excede el plazo máximo de seis meses previsto en el artículo 34 de la LGCP, además de incluir rubros ajenos al objeto contractual actual.

Asimismo, critica que el criterio utilizado para asignar dicho porcentaje se limita al promedio de la diferencia entre las ofertas de primer y segundo lugar, lo cual constituye un mero ejercicio matemático carente de sustento técnico o legal.

De igual forma, el objetante manifiesta una omisión contra legem en el expediente, al no constar el análisis previo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), requisito normativo indispensable para justificar la aplicación de medidas en favor de las PYMES y definir los objetos en que estas mantienen mayor posibilidad de competir.

La ausencia de este estudio previo, según el objetante, torna infundado el beneficio de puntaje especial, pues la normativa busca promover la formación de pequeñas empresas conforme a las fortalezas y posibilidades de desarrollo de cada comunidad, y no otorgar ventajas irrestrictas.

Finalmente, el objetante sostiene que mantener dicho beneficio sin cumplir las condiciones precedentes implica un vicio de nulidad absoluta del procedimiento, en tanto el puntaje podría resultar determinante en la selección del adjudicatario, generando un trato desigual para los demás oferentes. En consecuencia, el objetante solicita la eliminación de la puntuación especial prevista en el pliego de condiciones, acompaña su alegato con la cita de la resolución R-DCA-SICOP-1599-2023.

La Administración licitante acompaña su respuesta con los oficios CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCTR-DCO-053-2025 de fecha 25 de noviembre de 2025 y CARTA-CONAVI-CA-DIE-GAJ-117-2025 de fecha 03 de diciembre de 2025.

En ellos se señala que la determinación de los criterios de evaluación, su ponderación y la metodología aplicada constituye una decisión discrecional de carácter técnico y administrativo del CONAVI, que se encuentran debidamente motivada y ajustada a derecho.

Asimismo, se indica que la inclusión de criterios distintos al precio es una facultad de la Administración, la cual está obligada a fomentar la participación de las PYMES en las compras públicas, en concordancia con los principios de la Contratación Pública Estratégica.

La Administración agrega que el objeto contractual "*Mantenimiento Rutinario Menor por Estándares*", por su carácter geográficamente descentralizado y de menor escala, resulta técnicamente adecuado para ser ejecutado por PYMES.

Del mismo modo, afirma que la incorporación del Factor PYME se encuentra respaldada por un Estudio de Mercado de Criterios de Compra Pública Estratégica, el cual evidenció la disponibilidad de oferentes PYME y la viabilidad de dicho factor. En este sentido, menciona que se identificaron 1.812 empresas PYME activas vinculadas a actividades económicas relacionadas con el objeto contractual. Además, destaca la experiencia histórica en concursos de objeto similar, donde el 58% de los oferentes fueron PYMES, lo que ratifica la necesidad de fomentar su participación. Los análisis de distribución regional confirman, asimismo, la existencia suficiente de PYMES en todo el país, justificando el criterio territorial.

Además precisa que el porcentaje del 5% constituye un incentivo proporcional y no una barrera, determinado con base en la experiencia de concursos anteriores, procurando no afectar la calidad del producto o servicio.

Por último, la Administración establece que la verificación de la condición PYME se realiza conforme a la normativa vigente y a las directrices del MEIC y de la Dirección de Contratación Pública (DCoP). Para ello, el pliego de condiciones dispone en el apartado C) Del participante y la oferta que el interesado debe estar registrado en el MEIC y acreditado en el Registro de Proveedores (ACoP). La Administración verifica esta condición mediante el Sistema Digital Unificado (SDU) y, en caso necesario, coordina directamente con el MEIC.

En vista de lo expuesto por las partes, esta Contraloría General ha reiterado a los objetantes el deber de acompañar sus alegatos con una adecuada fundamentación, particularmente cuando cuestionan criterios técnicos o económicos definidos por la Administración. Tal obligación se sustenta en el artículo 88 de la Ley General de Contratación Pública y en el artículo 246 de su Reglamento. En consecuencia, la mera disconformidad o la invocación genérica de un eventual vicio no resulta suficiente, siendo indispensable un ejercicio argumentativo completo.

En el caso concreto, el objetante afirma que el Estudio de Mercado se basa en precios y rubros ajenos; sin embargo, no aporta evidencia documental o técnica, como un estudio, criterios de profesionales calificados o dictámenes periciales, que desvirtúe el análisis efectuado por la Administración. Su alegato se limita a una manifestación carente de la carga probatoria correspondiente. Del mismo modo, no presenta prueba alguna que permita concluir que el parámetro PYME resulte inaplicable o que no existan empresas dedicadas a actividades vinculadas con el objeto contractual.

Este Despacho observa, además, la existencia de dos documentos relevantes, el oficio CARTA-CONAVI-DCOSVP 02-2025-0224 (1156) del 29 de julio de 2025, relativo al "*Estudio de mercado del proyecto de mantenimiento rutinario por estándares para la Red Vial Nacional*", y el documento denominado "*Estudio de mercado criterios de compra pública estratégica*", firmado el 03 de noviembre de 2025, en el cual se detalla la metodología a aplicar por el Consejo Nacional de Vialidad respecto de los criterios de Compras Públicas Estratégicas en el proceso de contratación de mantenimiento rutinario menor por estándares.

Asimismo, aunque el objetante cuestiona el porcentaje del cinco por ciento (5%) por considerarlo un "*mero ejercicio matemático*", omite aportar un análisis económico o técnico alternativo que demuestre, de manera razonada, la supuesta desproporción o incompatibilidad de dicho

porcentaje con los fines de la contratación estratégica.

Por su parte, la Administración licitante aclaró en la audiencia especial que, para efectos del Estudio de Mercado en el cual se valoran los Criterios de Compra Pública Estratégica, particularmente la inclusión del factor PYME, se utilizó la contratación 2022CD-000145-0006000001 únicamente para determinar el porcentaje de evaluación PYME, atendiendo a la similitud de naturaleza y modalidad, mas no para definir el estado actual del mercado en el contexto específico del presente procedimiento.

Para este Despacho, el artículo 246 del Reglamento es claro, la impugnación de criterios técnicos exige rebatir los estudios administrativos mediante argumentos razonados y evidencia que los desvirtúe. La sola cita de una resolución administrativa anterior, aunque pertinente, no constituye un estudio técnico idóneo para refutar el análisis económico financiero y de mercado realizado para esta contratación.

En virtud de lo expuesto, y al carecer este extremo del recurso de la carga procesal de la prueba y de la debida fundamentación, los argumentos planteados no logran desvirtuar la presunción de legalidad y la motivación técnica de los criterios establecidos en el pliego, los cuales han sido debidamente respaldados por la Administración. Conforme a los artículos 88 de la Ley General de Contratación Pública y 245 inciso c), 246 y 254 de su Reglamento, procede el **rechazo de plano** de este extremo del recurso.

5. Aprobaciones

Encargado	OSCAR JESUS ABURTO MOYA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	15/12/2025 07:46	Vigencia certificado	22/02/2023 14:16 - 21/02/2027 14:16
DN Certificado	CN=OSCAR JESUS ABURTO MOYA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=OSCAR JESUS, SURNAME=ABURTO MOYA, SERIALNUMBER=CPF-01-1514-0711		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	KAREN MARIA CASTRO MONTERO	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	15/12/2025 07:57	Vigencia certificado	08/03/2022 10:05 - 07/03/2026 10:05
DN Certificado	CN=KAREN MARIA CASTRO MONTERO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=KAREN MARIA, SURNAME=CASTRO MONTERO, SERIALNUMBER=CPF-04-0181-0227		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	18/12/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-02347-2025	Fecha notificación	15/12/2025 08:56