

# Emitir resolución de recursos

## 1. Generar resolución de recursos

Digitador	SURAYE ZAGLUL FIATT		
Fecha/hora gestión	28/04/2026 08:06	Fecha/hora resolución	28/04/2026 08:39
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000000724
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000002-0006000001	Nombre Institución	CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD
Descripción del procedimiento	Construcción de dos (2) pasos superiores vehiculares Barbilla 115+200 y Matina 124+251, sobre la RN32		

## 2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000000763	09/04/2026 16:20	Daniela Tijerino Isaza	PM PROJECT MASTER SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	Por el fondo
8002026000000762	09/04/2026 12:22	DENNIS MONGE CAMPOS	CONSTRUCTORA MECO SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	Por el fondo

Emitir el por tanto de la resolución	<input type="checkbox"/>
--------------------------------------	--------------------------

## 3. \*Resultando

I. Que mediante auto No. 8052026000000492 de las ocho horas cuarenta y cuatro minutos del diez de abril de dos mil veintiséis, 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 8002026000000763 - PM PROJECT MASTER SOCIEDAD ANONIMA**

**I. SOBRE EL FONDO. A) RECURSO INTERPUESTO POR PM PROJECT MASTER, S.A. 1) Sobre la contradicción técnica de las especificaciones del concurso. Criterio de la División.** Sobre el punto en discusión, el pliego de condiciones dispone: **“ESPECIFICACIONES TÉCNICAS (...)** Iluminación/ Se debe incluir luminarias en pasos peatonales, como referencia deben cumplir con las siguientes especificaciones técnicas/ 1. Debe tener un panel solar fotovoltaico policristalino/ 2. Potencia máxima panel 45w / 3. Tensión salida panel 6v / 4. Batería tipo Li-Fe-PO4 con capacidad 35 Ah y autonomía 12h /5. Accesorios de fabrica (sic) para instalarse en poste o pared /6. 100% solar, sin cableado / 7. Debe poder instalarse en poste/ 8. Protección IP65 /9. Flujo luminoso color 6000 k / 10. Potencia led 60w/ 11. Vida útil estimada 50 000h / 12. Angulo (sic) de apertura mínimo 140°.”

Al respecto, la **objetante** impugna las especificaciones técnicas de las luminarias solares para la Ruta 32, alegando una imposibilidad física y contradicción técnica insubsanable en el pliego de condiciones. Argumenta que la autonomía de 12 horas exigida es matemáticamente inalcanzable con la batería de 35 Ah solicitada para una carga de 60W. Según su análisis metrológico, la energía almacenada (aproximadamente 448 Wh) sólo cubriría unas 7.47 horas, lo que vulnera el principio de eficiencia y viabilidad técnica del objeto contractual.

Adicionalmente, la recurrente señala omisiones críticas de requisitos esenciales, tales como la falta de voltaje nominal de la batería. Sostiene que esta deficiencia no es subsanable en etapas posteriores, ya que configura vicios de fondo que limitan la libre concurrencia y ponen en riesgo la seguridad vial de los pasos peatonales.

Finalmente, subraya que el cumplimiento de las leyes de la física y el Sistema Internacional de Unidades prevalece sobre cualquier declaración o ficha técnica y por ello solicita la corrección inmediata del pliego antes de la recepción de ofertas, advirtiendo que aceptar parámetros físicamente incompatibles resultaría en un incumplimiento contractual intrínseco, afectando el interés público y la transparencia que debe regir toda contratación bajo la Ley General de Contratación Pública.

La **Administración** defiende inicialmente que las especificaciones técnicas son una manifestación de su discrecionalidad técnica y que los argumentos de la recurrente sobre la incompatibilidad física no son categóricos ni cuentan con prueba técnica específica que demuestre una imposibilidad absoluta en todos los escenarios tecnológicos. No obstante, reconoce la conveniencia de reformular el pliego de condiciones para evitar inconsistencias y fortalecer la claridad del proceso, basándose en criterios de eficiencia y razonabilidad.

En consecuencia, acoge parcialmente el recurso mediante una enmienda que redefine la especificación bajo un enfoque de desempeño y funcionalidad. Indica que sustituye los parámetros técnicos rígidos por el requisito de que el sistema solar integrado garantice una operación continua mínima de doce horas, permitiendo a los oferentes proponer diversas soluciones tecnológicas siempre que éstas sean técnicamente viables y verificables.

Manifiesta que con esta modificación, pretende evitar la imposición de requisitos que podrían resultar incompatibles entre sí y asegurar la libre concurrencia. Señala que al flexibilizar los términos del pliego, se busca garantizar la apertura a diferentes alternativas del mercado que satisfagan el interés público mediante un estándar funcional adecuado, manteniendo la validez del pliego en los demás extremos.

Visto lo indicado por las partes, se tiene como primer aspecto, que la normativa en contratación pública establece que el pliego de condiciones debe *“constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar”* (artículo 88 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, RLGCP). Además, el artículo 40 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) dispone que las *“especificaciones técnicas deberán estar definidas en términos de calidad, desempeño y funcionalidad.”*

En el caso particular, la recurrente apunta a que las especificaciones técnicas de las luminarias, dispuestas por la Administración, son de imposible cumplimiento y además omiten datos elementales para calcular la energía que se requiere.

Por lo tanto, como primer aspecto, a efecto de cumplir con lo dispuesto en los artículos antes señalados, es necesario que la licitante brinde toda la información necesaria y que ésta sea congruente entre los valores a fin de cumplir con el requerimiento de las luminarias.

En línea con lo señalado, esta Contraloría General ha reiterado que el pliego de condiciones debe ser técnica y jurídicamente posible y en consecuencia no resulta válido que la Administración exija prestaciones que contravengan las leyes de la física o la metrología básica, pues ello deviene en un objeto contractual indeterminado o inejecutable.

El análisis aportado por el recurrente, demuestra que los parámetros originales del pliego presentaban una inconsistencia material, de ahí que la licitante aceptó acoger parcialmente su pretensión de mejorar la redacción de la cláusula. En este mismo sentido consta en el expediente que el CONAVI, tras analizar la objeción, se ha allanado a la pretensión del recurrente, pues la Administración reconoce que la configuración original era rígida y potencialmente incompatible entre sí. De ahí que propone migrar hacia un requerimiento funcional (garantizar 12 horas de operación continua) en lugar de fijar componentes específicos, lo cual es conforme con el artículo 40 de la LGCP antes citado, y además, es una medida que fomenta la libre concurrencia ya que permite que distintos fabricantes, con diversas tecnologías de eficiencia lumínica y gestión de carga, puedan participar siempre que aseguren el resultado final esperado: la iluminación efectiva del paso peatonal.

Finalmente, conviene señalar que según la normativa vigente, la Administración tiene la potestad discrecional de definir el objeto, pero esta debe ejercerse de forma proporcional, completa y clara, a fin de que los potenciales oferentes puedan formular sus propuestas y posteriormente, que la evaluación de las ofertas, se realice en un plano de igualdad.

En virtud de lo expuesto y, tomando en consideración el allanamiento de la licitante, el cual suple lo requerido por la objetante aunque no en los términos propuestos por ella, es que se declara este punto **parcialmente con lugar**. Para aceptar el allanamiento se asume que la Administración valoró detenidamente la conveniencia de la modificación y estimó que de ese modo se satisfacen apropiadamente sus necesidades. Así las cosas, la Administración debe proceder con la modificación respectiva.

**2) Sobre los mecanismos de verificación y respaldo técnico (memoria de cálculo y certificaciones). Criterio de la División.** Al respecto, la **objetante** manifiesta que el pliego de condiciones omite requisitos técnicos de calidad y seguridad indispensables para la fiscalización del contrato. Específicamente, señala la falta de memorias de cálculo firmadas por profesionales responsables (para el debido respaldo). Argumenta que esta falta de respaldo profesional genera una distorsión de la competencia, al permitir que oferentes con

equipos técnicamente inviables concursen en igualdad de condiciones frente a soluciones que sí cumplen con los requerimientos energéticos, lo cual lesiona el principio de libre concurrencia.

Agrega en los puntos b y d de su recurso, que hay una ausencia de certificaciones internacionales de fotometría (LM-79), resistencia a impactos mecánicos (IK-08) y protección contra ingreso de sólidos y líquidos (IP65). Manifiesta que estas omisiones, sumadas a la falta de experiencia mínima exigida en iluminación solar, vulneran el deber de precisión y claridad en la formulación de las especificaciones técnicas, lo cual es obligatorio para garantizar la selección de la oferta que mejor satisfaga el interés público.

La **Administración** rechaza la incorporación de requisitos adicionales (memorias de cálculo y certificaciones específicas) como condiciones de admisibilidad, argumentando que tales exigencias resultarían desproporcionadas. Sostiene que, al ser el sistema de iluminación un componente accesorio frente al objeto principal de diseño y construcción vial, imponer dichos requisitos crearía barreras de acceso injustificadas que limitarían la libre concurrencia sin ser estrictamente necesarias para la ejecución contractual.

Agrega que se apoya en su discrecionalidad técnica para señalar que tiene potestad de determinar qué requisitos son idóneos y proporcionales, señalando que la verificación del cumplimiento técnico se realizará mediante mecanismos contractuales ordinarios en fases posteriores. Subraya que el recurrente no aportó prueba idónea que demuestre que la ausencia de estas exigencias comprometa la viabilidad del proyecto, basando su impugnación en consideraciones generales de buenas prácticas sin una demostración concreta de necesidad para este caso específico.

Finalmente, concluye que el objetante no cumplió con la carga de la prueba requerida para demostrar una ilegalidad o infracción a los principios de razonabilidad y eficiencia y por ello, al no evidenciarse vicios en el pliego de condiciones ni una afectación sustancial a la correcta ejecución del objeto, se mantiene la validez de las cláusulas impugnadas y se rechaza este extremo del recurso.

Una vez analizados los argumentos de las partes, se estima que el alegato de la recurrente debe ser **rechazado de plano** por las razones que de seguido se exponen.

En primer lugar, de conformidad con la normativa que rige la materia, la interposición de un recurso de objeción no se limita a la mera manifestación de inconformidades. Al respecto, el artículo 88 de la LGCP es taxativo al establecer que los recursos deben ser debidamente fundados. Esta exigencia se complementa con lo dispuesto en el artículo 246 del RLGCP, el cual impone al recurrente la carga de precisar con claridad la infracción legal que se reclama y, fundamentalmente, aportar o señalar la prueba en que se sustenta su pretensión.

En el presente caso, la recurrente formula una serie de apreciaciones sobre lo que considera "buenas prácticas" de ingeniería, pero omite acreditar técnicamente por qué, para este proyecto de diseño y construcción de pasos superiores, resulta indispensable la inclusión de tales certificaciones como requisitos de admisibilidad. En ese sentido, echa de menos esta Contraloría General que la recurrente aportara prueba técnica que respaldara la obligación indefectible de contar con esta documentación junto con su oferta.

Adicionalmente, observa esta Contraloría General que la objetante no aporta evidencia técnica, estudios de mercado o peritajes que demuestren que la omisión de las certificaciones (LM-79, IK-08, IP65) o de la memoria de cálculo firmada por un profesional específico, afecte de manera directa la consecución del fin público o la viabilidad del proyecto. En ese sentido, no basta con alegar una posible afectación; es imperativo demostrar cómo la configuración actual del pliego lesiona el interés público o impide la satisfacción de la necesidad institucional, análisis que no se visualiza en el escrito de objeción.

Por otra parte, es importante señalar que la definición de los requisitos de admisibilidad forma parte de la discrecionalidad técnica de la Administración. Sobre ello, si bien dicha discrecionalidad no es absoluta, para que esta Contraloría pueda intervenir y anular una condición técnica, debe probarse que la misma es arbitraria, irracional o que limita ilegalmente la participación. Sin embargo, sobre este punto la recurrente no probó que la omisión de estos documentos implique una limitación a la libre concurrencia; por el contrario, la ausencia de requisitos excesivos suele favorecer una mayor participación de oferentes. Adicionalmente la impugnante no demostró la violación de principios como el de eficiencia, siendo además que la Administración ha manifestado que cuenta con otros mecanismos contractuales ordinarios para verificar la calidad en la fase de ejecución.

Así las cosas, estima este órgano contralor que la recurrente incurre en falta de fundamentación a efecto de acreditar su petición, por lo cual, se **rechaza de plano** este punto del recurso.

**3) Sobre la ausencia de los requisitos de garantía (relación con el fabricante). Criterio de la División.** Sobre este punto, la **recurrente** impugna la falta de requisitos que acrediten una relación comercial vigente entre el oferente y el fabricante de las luminarias. Señala que el pliego no exige una carta de garantía o autorización de distribución con una antigüedad máxima definida (sugiriendo un plazo de seis meses), lo cual pone en riesgo el soporte técnico post-venta, la disponibilidad de repuestos y la efectividad de la garantía durante las 50,000 horas de vida útil previstas. Estima que sin este respaldo, la Administración se expone a contratar con intermediarios que carecen de una conexión activa con la fábrica, comprometiendo la sostenibilidad del proyecto.

Argumenta que esta omisión vulnera el principio de eficiencia y el artículo 55 del RLGCP, pues afecta la calidad y durabilidad de los equipos adquiridos con fondos públicos. Sostiene que exigir una certificación de vigencia no es una medida restrictiva, sino una salvaguarda necesaria para garantizar que solo participen proveedores con capacidad real de respuesta técnica pues de lo contrario, los eventuales costos de mantenimiento y reposición derivados de un respaldo inexistente recaerían injustamente sobre el erario público.

La **Administración** acoge parcialmente el recurso con el fin de proteger el interés público y asegurar la calidad de los suministros, disponiendo una enmienda que obliga al oferente a presentar una declaración jurada. Indica que en dicho documento, se deberá garantizar un respaldo de fábrica por un período mínimo de un año y adicionalmente el compromiso de subsanar cualquier defecto de instalación durante ese mismo plazo.

Además señala que este requisito se incorpora como una obligación técnica y no como un criterio de admisibilidad, buscando reforzar la responsabilidad contractual sin restringir la participación de los oferentes.

Por otro lado, rechaza la exigencia de presentar cartas del fabricante con vigencia determinada, al considerar que esto generaría restricciones innecesarias a la libre concurrencia. Al respecto sostiene que el recurrente no acreditó que la ausencia de tal requisito represente un riesgo

inminente para la ejecución contractual o que sea indispensable para la calidad del suministro. Concluye que en ejercicio de su potestad discrecional, determina que dicha exigencia es desproporcionada, por lo que mantiene la negativa a incorporar requisitos adicionales de acreditación del fabricante.

A partir de lo dispuesto por las partes, es relevante para esta Contraloría General que la propia Administración, en su informe técnico de respuesta, califica como "pertinente" reforzar los mecanismos de garantía y respaldo de los equipos. Sobre ello se estima que este reconocimiento valida la preocupación de fondo del recurrente, es decir, la necesidad de asegurar que los equipos de iluminación cuenten con un soporte real que trascienda la mera entrega de la obra.

Ahora bien, tal como se ha indicado en esta resolución la Administración goza de discrecionalidad para definir de qué manera mitiga los riesgos contractuales. En este caso, el CONAVI ha optado por un mecanismo que considera menos gravoso para la libre concurrencia (la declaración jurada y el respectivo compromiso de cumplimiento) en lugar de la carta formal del fabricante. Al respecto se estima que al introducir la obligación de presentar una declaración jurada de respaldo de fábrica y el compromiso de subsanación de defectos, la Administración está incorporando una obligación técnica contractual que antes no existía, atendiendo de forma parcial la inquietud del objetante sobre la seguridad y sostenibilidad del sistema de iluminación.

Así las cosas, dado que la Administración ha aceptado modificar el pliego de condiciones a raíz de la objeción presentada, y que dicha modificación busca precisamente el fin que perseguía el recurrente (asegurar la calidad y el soporte), se configura un escenario de allanamiento parcial, en virtud de lo cual, procede declarar **parcialmente con lugar** este extremo del recurso. Para aceptar el allanamiento se asume que la Administración valoró detenidamente la conveniencia de la modificación y estimó que de ese modo se satisfacen apropiadamente sus necesidades. Finalmente, la Administración debe proceder con la modificación respectiva.

**4) Sobre la experiencia requerida. Criterio de la División.** Sobre el punto en discusión, la **objetante** señala que el pliego de condiciones omite exigir experiencia específica en iluminación solar pública, limitándose únicamente a la experiencia en construcción de infraestructura vial. Argumenta que la complejidad técnica de los sistemas solares (gestión de baterías LiFePO4, autonomía y fotometría) requiere competencias especializadas que no posee necesariamente un constructor de puentes. Explica que incluir un requisito de experiencia mínima en esta área no es una restricción arbitraria, sino una medida de proporcionalidad y calidad técnica necesaria para asegurar el éxito del proyecto.

Sostiene que esta omisión vulnera el principio de eficiencia y pone en riesgo el interés público, ya que la falta de idoneidad técnica del contratista aumenta las probabilidades de fallos en el sistema, costos adicionales de mantenimiento y peligros para la seguridad vial. Señala que al no establecer un filtro de admisibilidad técnica relacionado directamente con el objeto de iluminación, la Administración compromete la durabilidad de la obra y la correcta inversión de los fondos públicos, contraviniendo los estándares de idoneidad que exige la Ley General de Contratación Pública.

La **Administración** rechaza la exigencia de experiencia específica en iluminación solar como requisito de admisibilidad, argumentando que este componente es accesorio frente al objeto principal de diseño y construcción de infraestructura vial. Sostiene que imponer dicho requisito resultaría desproporcionado y crearía una barrera de acceso injustificada que afectaría la libre concurrencia, ya que la capacidad técnica necesaria puede ser satisfecha mediante la organización interna del adjudicatario, la integración de consorcios o la subcontratación.

Asimismo, señala que el recurrente no aportó pruebas suficientes para demostrar que la ausencia de esta exigencia comprometa la ejecución del contrato, limitándose a realizar afirmaciones generales. Recalca que no toda mejora técnica sugerida por un oferente es obligatoria, especialmente cuando restringe la participación de manera innecesaria. Por tanto, indica que en ejercicio de su discrecionalidad técnica, mantiene las condiciones originales del pliego al no detectar infracciones al principio de legalidad ni deficiencias sustanciales en el pliego.

A partir de lo dispuesto por las partes, estima este órgano contralor que el punto en discusión debe **rechazarse de plano** por las razones que de seguido se exponen.

En primer lugar y al igual que en el segundo motivo de este recurso, se reitera que el artículo 88 de la LGCP y el artículo 246 de su Reglamento, imponen al recurrente la obligación de fundamentar sus pretensiones y aportar la prueba técnica que las sustente. En este extremo, la parte objetante presenta una argumentación basada en su propia apreciación sobre la complejidad técnica, pero no aporta prueba técnica idónea (tal como estudios de mercado, dictámenes periciales o evidencia de fallas sistémicas en proyectos similares) que demuestre que la experiencia en construcción vial es insuficiente para la correcta gestión de este contrato y que además se requiera experiencia en luminarias.

Debe tomarse en consideración que los requisitos de experiencia deben guardar una relación directa y proporcional con el objeto principal de la contratación. En este concurso, el objeto es el "Diseño y Construcción de Pasos Superiores Vehiculares", por lo tanto, la iluminación, aunque necesaria, es un elemento accesorio. De esta forma, imponer experiencia específica en iluminación solar como requisito de admisibilidad (umbral de entrada) podría excluir a empresas constructoras de primer nivel que cuentan con la capacidad de subcontratar especialistas o integrar equipos multidisciplinarios.

Por otra parte es importante señalar que este órgano contralor estima que el recurrente no demostró que el pliego, tal como está redactado, impida formular una oferta competitiva y seria. Aunado a ello, es criterio de esta Contraloría General que la impugnante no probó que la ausencia de este requisito específico de experiencia lesione el principio de eficiencia o ponga en peligro la integridad de la obra de forma tal que amerite una intervención anulatoria.

Adicionalmente, estima esta División de Contratación que la recurrente en su escrito de objeción no acreditó que la discrecionalidad técnica de la Administración haya sido ejercida de forma arbitraria o irracional. En ese sentido, es claro que la simple prosa o narrativa del recurrente sobre los beneficios de una mayor especialización no es suficiente para desplazar el criterio técnico de la Administración, la cual ha optado por un diseño de pliego de condiciones que favorece la libre concurrencia en el objeto principal (obra civil).

Es por lo expuesto que este punto del recurso de objeción debe ser **rechazado de plano** por falta de fundamentación.

**B) RECURSO INTERPUESTO POR CONSTRUCTORA MECO, S.A. 1) Sobre los Criterios Sustentables Económicos: Sello PYME. Criterio de la División.** Sobre el punto en discusión, el pliego de condiciones indica: “**1 Factores de ponderación Puntaje / Criterios de Evaluación:** / La evaluación de las ofertas, se realizará sobre la base de los siguientes criterios y consideraciones respectivas (...) **CRITERIOS SUSTENTABLES** (...) Económico - Sello PYME / Se valida al oferente, algún miembro del consorcio o subcontratista con alguno de los siguientes: / - Constancia o certificación por el MEIC / Sello Pyme o Sello Pyme Valor agregado emitido por el MEIC” (destacado es del original).

Al respecto, la **objetante** impugna la cláusula que otorga un puntaje adicional del 2% a las PYMES, argumentando que la Administración incluyó este factor de evaluación de manera automática, sin cumplir con los requisitos habilitantes exigidos por el artículo 73 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública. Sostiene que para aplicar criterios de compra pública estratégica, el pliego debe estar respaldado por un análisis previo del MEIC y estudios de mercado que justifiquen la medida, identifiquen la competitividad de las PYMES en el objeto específico y aseguren la vinculación con el valor público, requisitos que se omitieron en este proceso.

Enfatiza que el fomento a las PYMES no es una liberalidad irrestricta ni puede aplicarse sin el debido análisis. Señala que la ausencia de estudios técnicos que motiven por qué dicha condición otorga un valor agregado al contrato genera un vicio de legalidad. Advierte que establecer puntuaciones “por puntuar” distorsiona la competencia y violenta el principio de igualdad, ya que se otorga una ventaja competitiva sin verificar si el mercado de PYMES tiene la capacidad real de responder a un objeto que requiere alta especialización.

Asimismo, utiliza la propia tesis del CONAVI en procesos similares para demostrar que, en proyectos de infraestructura vial de gran envergadura, las PYMES suelen enfrentar limitaciones financieras y operativas severas (como el acceso a plantas de asfalto o maquinaria pesada). Bajo esta lógica, argumenta que otorgar un puntaje preferencial en este tipo de contratos es contraproducente para el interés público, pues incrementa el riesgo de incumplimiento contractual y deterioro de la red vial si el adjudicatario no posee el músculo técnico y financiero que el proyecto demanda.

Finalmente, concluye que mantener esta cláusula sin la debida motivación técnica y jurídica violenta el deber de probidad y los principios de eficiencia y transparencia. Solicita la eliminación total del puntaje para PYMES, fundamentando su pretensión en que la Administración no logró evidenciar un criterio propio ni estudios de mercado que sustenten la viabilidad de este incentivo dentro de la realidad de este concurso específico, tal como lo ha exigido la jurisprudencia reciente de la Contraloría General de la República.

La **Administración** rechaza la objeción contra la cláusula 6.1, sosteniendo que la inclusión del “Sello PYME” como factor de evaluación es un ejercicio legítimo de su potestad discrecional y una aplicación directa de los fines de política pública previstos en la Ley General de Contratación Pública. Argumenta que el sistema de contratación no sólo busca la adquisición de bienes y servicios, sino que actúa como un instrumento para dinamizar la economía local y fomentar la inclusión productiva, por lo que señala que no se requiere de un estudio de mercado específico para validar un criterio de carácter general ya habilitado por el legislador.

Asimismo, señala que el recurrente no logró demostrar una afectación real a la libre competencia ni una ventaja indebida. Aclara que el puntaje asignado (2%) es proporcional y razonable, ya que no funciona como un requisito de admisibilidad ni excluye a empresas que no ostenten el sello, permitiendo incluso su acreditación a través de consorciados o subcontratistas. Estima que por tanto, la cláusula no distorsiona el resultado del procedimiento, sino que opera como un incentivo moderado que amplía las posibilidades de participación.

Finalmente, la Administración determina que el recurrente incumplió con la carga de la prueba al fundamentar su impugnación en cuestionamientos generales y precedentes sin identidad fáctica con el caso concreto. Concluye que al no haberse acreditado vicios de legalidad, irrazonabilidad o desproporción, y al estar la cláusula amparada en el bloque de legalidad vigente, ratifica la validez del pliego de condiciones y solicita a la Contraloría General de la República declarar sin lugar el recurso interpuesto por la empresa Constructora Mecos S.A.

Analizados los argumentos de las partes así como el pliego de condiciones, este órgano contralor determina que la objeción planteada por el recurrente resulta procedente por las razones que de seguido se exponen.

En primer lugar, si bien la Ley General de Contratación Pública faculta a las Administraciones para utilizar la compra pública como una herramienta estratégica de desarrollo (Art. 21 de la LGCP), tal potestad no es una posibilidad irrestricta que autorice la inclusión automática de puntajes sin un sustento técnico que los vincule con el objeto contractual. Es decir, la compra pública estratégica no es un fin mismo que justifique cualquier inclusión de factores sino que de previo a su inclusión debe existir un estudio de mercado que sustente su incorporación.

Bajo esa inteligencia, es claro que la discrecionalidad administrativa para definir factores de evaluación no puede confundirse con la arbitrariedad, pues todo criterio de admisibilidad, desempate o puntuación debe superar un examen de razonabilidad y proporcionalidad frente al objeto que se pretende contratar. La incorporación de beneficios para las PYMES en contratos de infraestructura de alta complejidad técnica exige que la Administración demuestre, mediante estudios previos, que la medida no sólo es legal, sino necesaria y útil para el interés público.

Esto es, no basta con invocar el fomento económico de forma genérica; es imperativo acreditar que la inclusión de dichas empresas, ya sea de forma directa o mediante subcontratación, no compromete la solvencia técnica de la obra y que existe un mercado real de pequeñas y medianas empresas con la capacidad de aportar un valor agregado tangible al diseño y construcción de los pasos superiores vehiculares aquí licitados.

En el presente caso, el objeto consiste en el diseño y construcción de obras de infraestructura vial de alta complejidad (Pasos Superiores Vehiculares). En esa línea, la recurrente lleva razón cuando señala que la Administración omitió acreditar de qué manera el otorgamiento de un 2% adicional a una PYME genera un valor agregado real para la ejecución de puentes de esta envergadura.

Sobre esa motivación, esta Contraloría, en su precedente R-DCA-SICOP-00529-2023, ha sido enfática en señalar que: “*Corresponde a la Administración **motivar técnicamente** por qué dichas certificaciones otorgan un valor agregado en esta contratación (...) justificación que deberá incorporarse al expediente administrativo para que sea de conocimiento de todos los interesados*” (destacado agregado).

Por otra parte, es criterio de este órgano contralor que la respuesta dada por el CONAVI en el sentido de que la inclusión de este factor de evaluación se trata de una “potestad discrecional” resulta insuficiente. Sobre esto es importante reiterar, que la discrecionalidad administrativa exige una motivación reforzada cuando se trata de factores de evaluación, para evitar que se conviertan en mecanismos de distorsión o en

incentivos carentes de finalidad pública. En ese sentido, se tiene que en el expediente no consta el estudio de mercado o análisis de idoneidad que justifique la viabilidad de este incentivo para el mercado de obras de infraestructura mayor.

Adicionalmente, no se omite señalar que la Administración, mediante el oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-UE32-236-2026, intentó justificar la inclusión del 2% a PYMES argumentando que el criterio *“busca la generación de beneficios económicos para las empresas pequeñas de la localidad del proyecto”*. Al respecto, si bien el fomento económico regional es un objetivo loable dentro de la compra pública estratégica, esta justificación resulta jurídicamente insuficiente frente al objeto contractual, tratándose del diseño y construcción de infraestructura vial de alta envergadura y complejidad técnica.

Por ello se reitera que la inclusión de este puntaje exigía que el CONAVI demostrara de manera fehaciente, mediante el respectivo estudio de mercado, que existen PYMES locales con la capacidad real de participar y aportar un valor agregado tangible a la obra, garantizando el uso eficiente de los fondos públicos. Al carecer de este sustento, el factor deviene sin sustento y genera un riesgo de otorgar ventajas indebidas.

Asimismo, según el precedente R-DCA-SICOP-01457-2023, la falta de parámetros de verificación y control sobre criterios estratégicos puede derivar en responsabilidad administrativa si no se asegura el uso eficiente de los fondos públicos. Por lo tanto, resulta necesario que exista una vinculación clara entre el sello PYME y el beneficio para la obra vial en cuestión.

En virtud de lo expuesto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso de objeción interpuesto por la empresa Constructora Meco S.A. en cuanto a la cláusula 6.1 del pliego de condiciones. En consecuencia, se ordena a la Administración (CONAVI): anular el puntaje del 2% relativo al Sello PYME tal como está redactado actualmente por carecer de sustento técnico en el expediente o bien en caso de que decida mantener dicho factor de evaluación, deberá incorporar al expediente administrativo un estudio técnico-económico previo que motive de forma clara, precisa y detallada: a) El valor agregado que aporta la participación de las PYME en este objeto contractual específico (diseño y construcción de puentes) y b) La existencia de un mercado de PYMES con capacidad técnica o financiera para participar (ya sea como oferente, consorciado o subcontratista) en este tipo de obras.

**II. CONSIDERACIONES DE OFICIO.** Este órgano contralor estima oportuno orientar la gestión de los procedimientos de contratación pública por medio de las siguientes consideraciones.

**A. Aspectos previos al procedimiento:**

**i. 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 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).

**ii. Imprevistos.** Para contratos de obra y servicios, los componentes de la estructura del precio no son disponibles por la Administración, sino que deben respetar los rubros previstos por el artículo 102 del RLGCP. Ahora bien, dentro de los rubros contemplados por la norma, se encuentra el rubro de imprevistos, cuya naturaleza es precisamente cubrir situaciones bajo riesgo del oferente que no está en capacidad de prevenir y que puedan surgir durante la ejecución contractual, sirviendo como un respaldo para la consecución del fin público. En virtud de ello, corresponde a cada oferente definir el nivel de riesgo aceptable y qué porcentaje le asigna al momento de estructurar su oferta económica, todo lo cual debe hacerse con la diligencia debida pues se trata de un rubro que no resulta reajutable.

Ahora bien, en los contratos de servicios y obra pública resulta obligatorio incluir los imprevistos explícitamente no sólo porque así lo dispone el artículo 102 RLGCP, sino para garantizar la igualdad entre oferentes y la transparencia en la inversión de recursos públicos. De ahí entonces que, no cotizar el rubro (por ejemplo cotizando cero por ciento, omitirlo o dejarlo en blanco), no resulta posible en tanto su finalidad es asegurar que el contratista tenga recursos para enfrentar eventualidades sin afectar el servicio y mitigar el riesgo de incumplimiento. No obstante que la regla general es la inclusión obligatoria de los imprevistos en contratos de servicios y obra, la Administración puede determinar que no es necesario en casos muy particulares, siempre y cuando lo justifique en el pliego de condiciones o en otros documentos que lo sustentan, explicando las razones y cómo no se afecta el cumplimiento del contrato. Los oferentes pueden objetar esta decisión si lo consideran pertinente (resolución No. R-DCP-SICOP-01324-2025).

**iii. 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 podrá generar responsabilidad administrativa del funcionario, conforme lo regulado en el artículo 26 de la citada Ley.

**B. Sobre la evaluación de Ofertas:**

**i. 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 RLGC, 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 RLGC. 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, 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 RLGC 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 RLGC, 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

<b>Encargado</b>	SURAYE ZAGLUL FIATT	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	28/04/2026 08:15	<b>Vigencia certificado</b>	13/05/2025 10:44 - 12/05/2029 10:44
<b>DN Certificado</b>	CN=SURAYE ZAGLUL FIATT (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=SURAYE, SURNAME=ZAGLUL FIATT, SERIALNUMBER=CPF-01-1179-0464		
<b>CA Emisora</b>	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

<b>Encargado</b>	MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	28/04/2026 08:38	<b>Vigencia certificado</b>	16/02/2026 13:52 - 15/02/2030 13:52
<b>DN Certificado</b>	CN=MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=MARCO ANTONIO, SURNAME=LOAICIGA VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-03-0425-0430		
<b>CA Emisora</b>	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

<b>Fecha/hora máxima adición aclaración</b>	04/05/2026 23:59		
<b>Número resolución</b>	R-DCP-SICOP-00685-2026	<b>Fecha notificación</b>	28/04/2026 08:39