Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	CARLOS GERARDO LEAL VARGAS		
Fecha/hora gestión	27/08/2026 14:33	**Fecha/hora resolución**	28/08/2026 15:21
* **Procesos asociados**	Recursos	**Número documento**	8072026000001582
* **Tipo de resolución**	Resolución de Fondo		
Número de procedimiento	2025LY-000017-0006000001	**Nombre Institución**	CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD
Descripción del procedimiento	Servicios de verificación de calidad de materiales en proyectos de CONAVI de la Red Vial Nacional pavimentada y las tre		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado	Resultado del acto final
8122026000000854 Línea 3	11/06/2026 22:11	LUIS GUILLERMO CHAVARRIA BRAVO	L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000853 Línea 2	11/06/2026 22:02	LUIS GUILLERMO CHAVARRIA BRAVO	L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000852 Línea 1	11/06/2026 22:00	LUIS GUILLERMO CHAVARRIA BRAVO	L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000851 Línea 18	11/06/2026 21:06	LUIS GUILLERMO CHAVARRIA BRAVO	L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000850 Línea 12	11/06/2026 21:02	LUIS GUILLERMO CHAVARRIA BRAVO	L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000849 Línea 19	11/06/2026 20:59	JOSE ANDRES GAMBOA GONZALEZ	INGENIERIA GAMBOA IGSA SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000849 Línea 8	11/06/2026 20:59	JOSE ANDRES GAMBOA GONZALEZ	INGENIERIA GAMBOA IGSA SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000849 Línea 7	11/06/2026 20:59	JOSE ANDRES GAMBOA GONZALEZ	INGENIERIA GAMBOA IGSA SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000849 Línea 20	11/06/2026 20:59	JOSE ANDRES GAMBOA GONZALEZ	INGENIERIA GAMBOA IGSA SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final

8122026000000848 Línea 6	11/06/2026 20:59	LUIS GUILLERMO CHAVARRIA BRAVO	L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000846 Línea 16	11/06/2026 20:27	ALFREDO SALAS MURILLO	O J M CONSULTORES DE CALIDAD Y LABORATORIOS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000846 Línea 17	11/06/2026 20:27	ALFREDO SALAS MURILLO	O J M CONSULTORES DE CALIDAD Y LABORATORIOS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000845 Línea 10	11/06/2026 19:36	RICARDO AGUILAR NIETO	CASTRO Y DE LA TORRE SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000845 Línea 8	11/06/2026 19:36	RICARDO AGUILAR NIETO	CASTRO Y DE LA TORRE SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000845 Línea 5	11/06/2026 19:36	RICARDO AGUILAR NIETO	CASTRO Y DE LA TORRE SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000845 Línea 4	11/06/2026 19:36	RICARDO AGUILAR NIETO	CASTRO Y DE LA TORRE SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000845 Línea 23	11/06/2026 19:36	RICARDO AGUILAR NIETO	CASTRO Y DE LA TORRE SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000845 Línea 20	11/06/2026 19:36	RICARDO AGUILAR NIETO	CASTRO Y DE LA TORRE SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000845 Línea 19	11/06/2026 19:36	RICARDO AGUILAR NIETO	CASTRO Y DE LA TORRE SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000845 Línea 17	11/06/2026 19:36	RICARDO AGUILAR NIETO	CASTRO Y DE LA TORRE SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000845 Línea 16	11/06/2026 19:36	RICARDO AGUILAR NIETO	CASTRO Y DE LA TORRE SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000845 Línea 11	11/06/2026 19:36	RICARDO AGUILAR NIETO	CASTRO Y DE LA TORRE SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000842 Línea 15	11/06/2026 18:36	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000842 Línea 9	11/06/2026 18:36	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final

8122026000000842 Línea 24	11/06/2026 18:36	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000842 Línea 21	11/06/2026 18:36	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000842 Línea 18	11/06/2026 18:36	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000844 Línea 10	11/06/2026 18:25	MARIO OCAMPO ROJAS	COMPAÑIA ASESORA DE CONSTRUCCION E INGENIERIA CACISA SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000844 Línea 11	11/06/2026 18:25	MARIO OCAMPO ROJAS	COMPAÑIA ASESORA DE CONSTRUCCION E INGENIERIA CACISA SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000841 Línea 13	11/06/2026 17:37	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000841 Línea 14	11/06/2026 17:37	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000841 Línea 22	11/06/2026 17:37	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final
8122026000000841 Línea 23	11/06/2026 17:37	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final

Emitir el por tanto de la resolución	☐

3. *Resultando

I.- Que en fecha once de junio de dos mil veintiséis, las empresas L G C Ingeniería de Pavimentos S.A., Consorcio CLC, Ingeniería Gamboa IGSA S.A., O J M Consultores de Calidad y Laboratorios S.A., Castro y De La Torre S.A., Consorcio IGSA-Vieto, Compañía Asesora de Construcción e Ingeniería CACISA S.A. y Vieto y Asociados S.A., presentaron ante esta Contraloría General de la República, recursos de apelación en contra del acto final de infructuosidad del procedimiento, en el trámite de la Licitación Mayor No. 2025LY-000017-0006000001 promovida por el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) para la adquisición de servicios de verificación de calidad de materiales en proyectos de CONAVI de la Red Vial Nacional pavimentada y lastre.

II.- Que mediante auto No. 8052026000000904 del veintitrés de junio de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia inicial a la Administración sobre los recursos presentados; la cual fue atendida mediante el documento No. 8062026000001651 del dos de julio de dos mil veintiséis.

III.- Que mediante auto No. 8052026000001023 del quince de julio de dos mil veintiséis, esta División confirió audiencia de aclaración a la Administración; misma que fue atendida mediante el documento No. 8062026000001842 del veinte de julio de dos mil veintiséis.

IV.- Que mediante auto No. 8052026000001192 del catorce de agosto del dos mil veintiséis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 97 inciso d) de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y 268 de su Reglamento (RLGCP), se gestionó prórroga, por el término de diez días hábiles más, del plazo para resolver los recursos de apelación.

V.- Que de conformidad con lo establecido en el artículo 97 de la Ley General de Contratación Pública, siendo facultativa la audiencia final, se consideró que no era necesario otorgarla a las partes, en vista de que durante el trámite del recurso se tenían todos los elementos necesarios para su resolución.

VI.- 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 8122026000000854 - L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA

I.- SOBRE LOS HECHOS PROBADOS. Los hechos que se han tenido por demostrados para efectos de la resolución se han incorporado a la parte considerativa de la resolución con su respectiva referencia de prueba.

II.- SOBRE EL CONCURSO Y LOS RECURSOS INTERPUESTOS. Según lo establecido en los artículos 97 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y 259 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP), la Contraloría General de la República ostenta la competencia para conocer los recursos de apelación presentados contra el acto final de una licitación mayor.

En ese sentido, tal y como consta en el expediente electrónico, el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), promovió la Licitación Mayor No. 2025LY-000017-0006000001 para la adquisición de servicios de verificación de calidad de materiales en proyectos de CONAVI de la Red Vial Nacional pavimentada y lastre; procedimiento de modalidad según demanda que se compone de 24 partidas, las cuales fueron declaradas infructuosas en su totalidad mediante el acto final publicado el 01 de junio de 2026 (ver apartado “[4. Información del acto final]”/“Acto Final [Consultar]”).

Debido a lo anterior, las empresas Vieto y Asociados S.A. (8122026000000841), partidas 13, 14, 22 y 23; Compañía Asesora de Construcción e Ingeniería CACISA S.A. (8122026000000844), partidas 10 y 11; Consorcio IGSA-VIETO (8122026000000842), partidas 9, 15, 18, 21 y 24; Castro y De La Torre S.A. (8122026000000845), partidas 4, 5, 8, 10, 11, 16, 17, 19, 20 y 23; O J M Consultores de Calidad y Laboratorios S.A. (8122026000000846), partidas 16 y 17; Consorcio CLC (8122026000000848, 8122026000000850, 8122026000000851, y 8122026000000854), partidas 3, 6, 12, 18; LGC Ingeniería de Pavimentos S.A. (8122026000000852 y 8122026000000853), partidas 1 y 2, e; Ingeniería Gamboa IGSA S.A. (8122026000000849), partidas 7, 8, 19 y 20, presentaron recurso de apelación, siendo que se muestran en desacuerdo con los motivos esgrimidos por el CONAVI para declarar infructuoso el concurso (ver apartado “[4. Información del acto final]”/“Recursos de apelación tramitados por la CGR [Consultar]”).

Por dichas razones, corresponde a esta Contraloría General de la República entrar a conocer el fondo de los recursos, a fin de determinar su procedencia y verificar si los alegatos esgrimidos se encuentran debidamente sustentados con la prueba idónea en virtud del deber de fundamentación y el principio de la carga de la prueba que recaen sobre la parte apelante, al tenor de lo establecido en los artículos 88 de la LGCP y 246 del RLGCP.

Al respecto, debe advertirse que, tras una revisión integral de los recursos, este órgano contralor identificó la coincidencia de temas en los argumentos presentados. En consecuencia, y con el fin de facilitar la comprensión de esta resolución, las alegaciones de cada recurrente se estructurarán y abordarán de acuerdo a las diferentes categorías temáticas.

III.- SOBRE EL FONDO DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN.

1) Sobre el estudio de mercado, la convergencia de precios ofertados y la posibilidad de actualizarlo conforme a las plicas recibidas en el concurso.

La empresa **L G C Ingeniería De Pavimentos S.A.** (recursos No. 8122026000000852 y 8122026000000853) alega que el estudio de mercado no tiene un nivel de desagregación por ensayo, pues solo presenta proyecciones generales que no permiten conocer el precio normal de mercado de cada renglón de pago. Además, apunta que existe una clara y unánime convergencia del mercado, ya que la totalidad de los oferentes que participaron cotizaron sustancialmente por encima del presupuesto institucional, agrupándose en bandas de mercado afines, lo que implicaba que la licitante debía aplicar el artículo 106 del RLGCP para validar la nueva realidad de mercado expuesta por la convergencia de ofertas, en virtud del presupuesto institucional desactualizado.

La apelante **Consorcio CLC** (recursos No. 8122026000000854, 8122026000000851, 8122026000000850 y 8122026000000848) argumenta que si bien el estudio de mercado se encuentra consolidado al no haberse objetado en la fase oportuna, su aplicación resulta totalmente improcedente por adolecer de falencias técnicas y metodológicas insalvables. Detalla que el CONAVI desatendió la orden expresa de la Contraloría General de la República emitida en la resolución R-DCP-SICOP-02062-2025 para ampliar sus fuentes, limitándose a utilizar una contratación desactualizada del año 2022 (No. 2022CD-000142-0006000001) que omitió costos fijos esenciales de la acreditación INTE-ISO/IEC 17025. El consorcio acusa una absoluta opacidad y falta de transparencia por parte de la Administración al omitir publicar una matriz de precios unitarios de referencia por renglón de pago en el cartel de la licitación. Sostiene que aplicar retroactivamente un límite global de ¢3.428.165,43 para dictaminar una supuesta desviación del +31,86% constituye un criterio de admisibilidad extracartelario que violenta directamente el artículo 44 del RLGCP, colocándolo en un estado de indefensión al privarlo de conocer las bases reales con las que sería evaluado.

La recurrente **Ingeniería Gamboa IGSA S.A.** (recurso No. 8122026000000849) argumenta que si bien el estudio de mercado se encuentra consolidado al no haberse interpuesto recursos previos, su utilización para decretar la infructuosidad de las Líneas 7, 8, 19 y 20 resulta arbitraria y metodológicamente viciada. Expone que la Dirección de Costos sustentó su análisis de razonabilidad en un presupuesto base derivado exclusivamente de una contratación del año 2022 (2022CD-000142-0006000001), la cual cuenta con más de cuatro años de desfase respecto a la apertura del proceso en 2026; error metodológico que persistió en el estudio de mercado previsto en el oficio No. CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-066-2025) al aplicar un factor de reajuste interno arbitrario que no fue divulgado ni publicado en el expediente digital para la verificación de los oferentes. Asimismo, denuncia que el estudio carece de consistencia técnica interna al reconocer que solicitó y recibió cotizaciones de la propia IGSA, LGC y CACISA durante setiembre de 2025 para edificar su estimación presupuestaria referencial, para posteriormente descalificar a estas mismas empresas en la etapa de ofertas alegando que sus precios reales eran "excesivos".

La impugnante **O J M Consultores de Calidad y Laboratorios S.A.** (recurso No. 8122026000000846) argumenta que si bien el estudio de mercado se considera formalmente consolidado al no haber sido objetado en la fase correspondiente, su aplicación para justificar la exclusión de ofertas por supuesto "precio excesivo" resulta del todo improcedente e ilegal por adolecer de vicios metodológicos sustanciales. Sostiene que el denominado estudio de mercado (oficio No. CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-066-2025) se encuentra desactualizado e incompleto frente a las condiciones del mercado real de 2026, pues se fundamentó casi exclusivamente en una contratación directa del año 2022 (2022CD-000142-0006000001) de más de tres años de antigüedad, aplicando para su actualización una fórmula y coeficientes financieros internos que nunca fueron justificados, documentados ni puestos a disposición de los oferentes en la plataforma SICOP. Adicionalmente, señala la contradicción flagrante de la Dirección de Costos al haber utilizado como insumo técnico base para construir el presupuesto de referencia las cotizaciones de setiembre de 2025 provistas por las empresas LGC, IGSA y CACISA, para posteriormente dictaminar que las cotizaciones reales formuladas por estos mismos laboratorios eran "excesivas", descalificando masivamente a todos los participantes e invalidando la representatividad técnica del análisis institucional.

La empresa **Castro y De La Torre S.A.** (recurso No. 8122026000000845) alega que la decisión recurrida desconoce el principio de realidad del mercado, al omitir valorar el comportamiento real en el propio procedimiento licitatorio, donde múltiples oferentes presentaron precios que superan los parámetros institucionales utilizados como referencia para el análisis de razonabilidad y se encuentran dentro de rangos relativamente consistentes, lo que coincide con lo indicado en el artículo 106 b) del RLGCP, el cual dispone que la determinación de un precio excesivo debe realizarse mediante comparación con los precios normales de mercado y no exclusivamente mediante confrontación con estimaciones internas de la Administración, lo que a criterio de la apelante implicaba que la licitante debía subsanar el estudio de mercado ante las debilidades señaladas en las respuestas a los subsanes y conforme se ha resuelto por parte de esta Contraloría General (No. R-DCP-SICOP-00743-2025).

El **Consorcio IGSA-VIETO** (recurso No. 8122026000000842) señala que en la ronda de objeciones, este órgano contralor calificó de insuficiente el estudio de mercado del CONAVI, pero esa Administración presentó un nuevo estudio de mercado que mantenía como base una contratación directa del año 2022 —sobre la cual se limitó a aplicar un reajuste a valor presente—, así como otras licitaciones que no cuentan con las variables de una contratación según demanda; ocasionando que las ofertas presentadas se encuentren por encima del promedio de la Licitante a causa del paso del tiempo y el incremento de los costos del servicio. Agrega que el estudio de mercado no definió un precio de referencia por ensayo, sino montos globales, anuales, cantidades semestrales y pesos porcentuales por renglón, generando incertidumbre sobre el punto de anclaje de la banda de tolerancia. Añade que, debido a que la situación excepcional en la que todos los precios se encontraron por encima del estimado de la Administración, se debió actualizar el estudio de mercado según lo que precisa la normativa y ha resuelto este órgano contralor. Por último, alega que no pretende impugnar tardíamente el estudio de mercado, sino su aplicación cuando este se encuentra desactualizado.

La recurrente **Compañía Asesora de Construcción e Ingeniería CACISA S.A.** (recurso No. 8122026000000844) estima que es improcedente utilizar las proyecciones del estudio de mercado como único parámetro excluyente de ofertas, al haber costos, insumos o valores que no fueron considerados por la Administración al momento de elaborar dicho estudio (como acreditación, personal técnico calificado, sistemas de gestión de calidad, entre otros). En igual sentido, la apelante refiere que parte de las deficiencias del estudio de mercado es comparar referencias económicas derivadas de procedimientos no equivalentes -y excluir otros donde sí se aceptaron precios como razonables contradictoriamente-, así como usar los precios del procedimiento 2022CD-000142-0006000001 sin aportar evidencia del ajuste de esos precios al valor presente y emplear cotizaciones solicitadas sin haber indicado las particularidades de esta licitación. Además, cuestiona que después de la apertura de ofertas se hayan estimado precios que no estaban incluidos en el estudio de mercado, sin que estos tengan trazabilidad o algún arraigo claro a dicho análisis del mercado y sin que consten tanto el precio global por línea como el precio unitario por ensayo. Resalta que a pesar de que el pliego de condiciones fue modificado persistieron las deficiencias que motivaron la intervención inicial de este órgano contralor, lo que considera la licitante pudo haber corregido al momento de la evaluación de conformidad con la resolución R-DCP-SICOP-00743-2025.

La impugnante **Vieto y Asociados S.A.** (recurso No. 8122026000000841) señala que esta Contraloría General ordenó al CONAVI actualizar el estudio de mercado; sin embargo, la Licitante mantuvo como base una licitación del 2022 y utilizó otros procedimientos que no poseen la incertidumbre de un concurso según demanda. Agrega que tampoco se incluyeron precios unitarios por ensayo que cubrieran los costos reales del servicio, sino que estos fueron conocidos hasta los estudios de razonabilidad de precios. Por último, considera que al contarse con ofertas superiores al estimado de la Administración, se debió actualizar el estudio de mercado ante la existencia de errores técnicos constatables.

Al respecto, el **CONAVI** señala que rechaza los argumentos sobre que el estudio de mercado no reflejaba la realidad del mercado o que debía ser sustituido por los precios ofertados por los propios participantes, cotizaciones allegadas con los recursos, referencias del LanammeUCR o contrataciones posteriores o paralelas, pues señala que admitir en sede recursiva que el estudio de mercado sea reemplazado por el comportamiento de las ofertas presentadas, implicaría invertir la lógica del sistema, ocasionando que los precios de los oferentes dejen de ser objeto de control para convertirse en parámetro de validación de sí mismos, cuando el análisis de razonabilidad debe sustentarse en el estudio de mercado y en los parámetros definidos para el procedimiento, no en una validación posterior de los precios ofertados por los mismos participantes. Añade que los recurrentes no demuestran con prueba idónea la existencia de errores técnicos sustanciales, una falta de comparabilidad manifiesta o una metodología arbitraria, así como también señala que las condiciones del reglamento de la contratación, fueron conocidas desde el inicio del procedimiento y aceptadas por las empresas al presentar su oferta. Finalmente, aduce que la existencia de otros precios ofertados o contrataciones invocadas como referencia, no demuestra por sí mismo que el parámetro administrativo sea incorrecto ni que el precio ofertado sea aceptable.

Criterio de la División. Tal y como puede observarse, la discusión acerca del estudio de mercado constituye un tema en común entre las empresas apelantes; por ello, con el objetivo de atender sus señalamientos, resulta necesario efectuar una serie de consideraciones previas.

A nivel normativo, el estudio de mercado figura como una de las etapas iniciales más trascendentales del procedimiento de compra pública, pues es la herramienta que le permite a la Administración Licitante, previo a la estimación de la contratación, determinar tanto la existencia de los bienes, obras o servicios que requiere para satisfacer su necesidad, los proveedores que pueden proveerlos y los precios de referencia en

los que podrá adquirirlos, así como la definición de los criterios de compra pública estratégica que servirán como parámetro para calificar las ofertas elegibles, como bien se extrae de los artículos 34 de la LGCP, 56 y 85 del RLGCP.

Debido a este carácter definitorio que tiene el estudio de mercado de los precios de referencia de la contratación, el mismo artículo 34 de la LGCP también le atribuye una función más: servir como parámetro para verificar los precios ruinosos o excesivos; es decir, la razonabilidad de las ofertas económicas que la Administración está llamada a revisar siguiendo las reglas consagradas en el artículo 44 del RLGCP.

Con esto en consideración, se puede afirmar que el estudio de mercado contribuye a definir algunos de los parámetros que regirán la contratación; de ahí que este órgano contralor ha indicado reiteradamente que su contenido se concibe como parte integral del pliego de condiciones: "*Al respecto, debe indicarse que el estudio de mercado forma parte de aquellas actuaciones que la Licitante debe realizar de previo a la promoción del concurso, según se rescata del artículo 34 de la LGCP. Por ello, la información allí contenida, se considera parte de la integralidad del pliego de condiciones (...)*" (Resolución No. R-DCP-SICOP-01146-2026 del 29 de junio de 2026. En ese mismo sentido, véase la resolución No. R-DCP-SICOP-00568-2026 del 09 de abril de 2026).

Siendo así, el estudio de mercado se encuentra cubierto por la presunción de validez que ampara el pliego de condiciones, la cual se cimenta en la premisa de que las especificaciones que componen el reglamento de la contratación, son válidas y efectivas para garantizar el cumplimiento de la necesidad de la Administración; no obstante, como presunción que es, se encuentra sujeta a impugnación por parte de los potenciales interesados en el procedimiento, quienes pueden hacer uso del recurso de objeción —debidamente desarrollado y fundamentado— para desvirtuar el pliego de condiciones o evidenciar cualquier clase de falencia que éste presente de frente a los principios de la contratación pública o bien, a las reglas de la ciencia, la técnica o los principios elementales de justicia, lógica o conveniencia, según lo estatuye el artìculo 16 de la Ley General de la Administración Pública.

No obstante, esta facultad de impugnación del pliego de condiciones —y consecuentemente del estudio de mercado— no es irrestricta: una vez que venzan los plazos de ley para objetar, en caso de no existir recursos, el pliego de condiciones quedará consolidado, lo que quiere decir que sus reglas no podrán discutirse en un momento posterior del procedimiento; de lo contrario, todo argumento tendiente a impugnar el reglamento de la contratación, sufrirá la sanción de la preclusión procesal prevista en los artículos 90 de la LGCP y 250 de su Reglamento. Ahora bien, si el pliego de condiciones sufre modificaciones oficiosas por parte de la Administración o a causa de un recurso de objeción, el contenido que fue cambiado podrá seguir siendo objeto de impugnación hasta que se consolide, como bien señalan los numerales de comentario; ahí es donde los potenciales interesados en el concurso, como especialistas en el objeto a licitar, deben mostrarse alerta y recurrir con el debido fundamento toda modificación efectuada para que el pliego de condiciones se consolide con especificaciones técnicas claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar.

Precisamente, en línea con lo anterior, se tiene que el procedimiento de marras inicialmente contó con un estudio de mercado visible en el documento "7. ESTUDIO DE MERCADO 26-9.pdf (0.22 MB)", el cual de manera expresa señala lo siguiente: "*En la actualidad el CONAVI mantiene en ejecución la Contratación Directa N° 2022CD- 000142-0006000001, para la ejecución del proyecto: "Servicios de verificación de calidad de materiales en proyectos de CONAVI de la Red Vial Nacional Pavimentada". / (...) / De la contratación antes mencionada, el Departamento de Verificación de la Calidad de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, estimó las cantidades indicadas en las tablas 4, 5 y 6 del cartel de licitación en cuestión, por ende, los montos indicados en la Tabla 10 Montos estimados para la totalidad de los ensayos, del mismo cartel de licitación, fueron el resultado de multiplicar las cantidades de las tablas 4, 5 y 6 por el promedio de los montos cobrados por las empresas en la Contratación Directa N° 2022CD-000142-0006000001. / (...) / Por ende, los montos indicados en la Tabla 10 Montos estimados para la totalidad de los ensayos, del mismo cartel de licitación, fueron el resultado de multiplicar las cantidades de los ensayos señalados con (**) por el promedio de los montos cotizados por las empresas consultadas. Esta forma de cálculo sigue la línea de la metodología aplicada por del Departamento de Verificación de la Calidad de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes para los ensayos de las tablas 4, 5 y 6 y la Tabla 10 Montos estimados para la totalidad de los ensayos, en donde se utilizó un promedio de precios, solamente que en este caso si se contaba con datos previos sobre cantidades y los montos cobrados por las empresas en la Contratación Directa N° 2022CD-000142-0006000001.*" (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"[F. Documento del Pliego de condiciones]"/"7. ESTUDIO DE MERCADO 26-9.pdf (0.22 MB)").

De lo anterior, se colige que el estudio de mercado del CONAVI contempló únicamente como referencia de precios una licitación de 2022 (Contratación Directa N° 2022CD-000142-0006000001"); hecho que llevó a la empresa Compañía Asesora de Construcción e Ingeniería CACISA S.A. a objetar el estudio de mercado por basarse en información desactualizada que no se ajustaba a la realidad del mercado (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"Recursos de objeción tramitados por la CGR [Consultar]"/"Recurso No. 8002025000002126").

El reclamo de la entonces objetante fue declarado con lugar por parte de esta Contraloría General mediante la resolución No. R-DCP-SICOP-02062-2025 del 04 de noviembre de 2025, siendo que se estimó como insuficiente e incompleta la metodología de precios elaborada por la Administración; por ello, se le ordenó, entre otros aspectos, lo siguiente: "(...) *la Administración tiene como primera obligación, ir a consultar el banco de precios de SICOP, sin perjuicio como se indicó, de otras fuentes, y en el evento que ese banco de precios no arroje información, la Administración debe dejar constancia de ello en el respectivo estudio con detalle, de los códigos o servicios consultas y su resultado, para luego de ello ir a consultar otras fuentes, que no pueden limitarse sólo a un procedimiento de contratación de hace algunos años, sino que este estudio como se indicó, debe arrojar los precios más actualizados del mercado, para lo cual la licitante puede recurrir se insiste a diferentes fuentes de consulta, adicional al banco de precios de SICOP*." (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"Recursos de objeción tramitados por la CGR [Consultar]"/"Resolución No. R-DCP-SICOP-02062-2025").

Para atender este mandato, el CONAVI incorporó al expediente electrónico la carta No. CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-066-2025 del 19 de diciembre de 2025, mediante la cual se realizó una nueva exploración de mercado donde dejó constancia que no encontró en el banco de precios del SICOP contrataciones de fecha reciente —inferiores a los 6 meses— para los servicios de laboratorio de ensayo para verificación de calidad de materiales, de acuerdo al código de identificación y la composición por renglón de pago que posee la contratación de marras; por

lo que recurrió a extraer del sistema digital unificado información para comparar renglones de pago de proyectos anteriores que tengan características similares con el proyecto actual, a fin de obtener una base de datos confiable y actualizada de precios de referencia (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"[F. Documento del Pliego de condiciones]"/"Anexos.zip (14.37 MB)"/"5. CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-066-2025").

A pesar de que en dicho documento consta que se obtuvieron otras licitaciones de referencia, la Licitante indicó que seguiría utilizando como base la Contratación Directa N° 2022CD-000142-0006000001, manifestando lo siguiente: "*Se aclara que pese a que la contratación 2022CD-000142-0006000001, es una contratación antigua, es indispensable utilizarla puesto que es la contratación que tiene un alcance casi idéntico a la presente contratación, además de que contiene precios de referencia de muchos oferentes y contempla una heterogeneidad geográfica sumamente útil para el presente estudio de mercado. / Tomando en consideración que los precios ofertados en esta contratación están desactualizados, este Departamento, consultó con el Departamento de Reajustes y Reclamos de la misma Dirección de Costos, con el fin de poder obtener un valor de reajuste apropiado y poder traer a valor presente los montos de los ensayos. De esta manera, se puede garantizar que los montos utilizados son fieles y actualizados a la realidad.*" (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"[F. Documento del Pliego de condiciones]"/"Anexos.zip (14.37 MB)"/"5. CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-066-2025"). Sumado a lo anterior, se mencionó en el oficio de comentario que se utilizaron cotizaciones de distintos laboratorios para contar con un compilado de precios apropiado, de manera que los nuevos valores corresponden a una ponderación entre licitaciones y cotizaciones de proveedores especializados.

Los resultados obtenidos del estudio de mercado se reflejaron en la tabla denominada "*Cuadro No. 2. Resultados del estudio de mercado, proyecciones anuales y totales para cada línea*" del oficio supracitado, mediante montos definidos por proyección anual y total —con IVA y sin IVA— para cada una de las líneas que componen el concurso; valores que fueron corregidos mediante la carta No. CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-039-2026 del 26 de enero de 2026, debido a la existencia de errores materiales de naturaleza aritmética (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"[F. Documento del Pliego de condiciones]"/"Anexos.zip (14.37 MB)"/"6. CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-039-2026").

Con la incorporación de dichos documentos, ni el pliego de condiciones o el estudio de mercado fueron objetados en una segunda ronda, lo cual ocasionó su consolidación. A pesar de ello, según se observa en el expediente electrónico, los oferentes aprovecharon la indagatoria remitida por el CONAVI por la presunción de precio excesivo —lo cual se precisará más adelante en este resolución— para ventilar argumentos contra el estudio de mercado, a fin de señalar, de manera general, que las referencias utilizadas por el CONAVI para sustentar su estudio de mercado —en especial, lo relacionado a la Contratación Directa N° 2022CD-000142-0006000001— no se ajustan a las particularidades de la contratación según demanda que posee el procedimiento de marras y contiene valores desactualizados; lo cual se contrapone a las ofertas económicas presentadas al concurso, las cuales son económicamente superiores a los precios previstos por la Administración y respecto de las cuales, al aplicar la banda de tolerancia de +/- 15% establecida en el apartado "5) PROCEDIMIENTO PARA LA EVALUACIÓN DE RAZONABILIDAD DE PRECIOS" del pliego de condiciones, consideran que no se excede ese límite superior y, por tanto, son razonables (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"[F. Documento del Pliego de condiciones]"/"Anexos.zip (14.37 MB)"/"4. Documento de Requerimientos CONSOLIDADO E1").

Dichos argumentos también fueron interpuestos en sus escritos recursivos; sin embargo, partiendo del desarrollo externado introductoriamente, es criterio de este órgano contralor que toda queja interpuesta contra el estudio de mercado en el contexto de las prevenciones remitidas por la Licitante y los recursos de apelación bajo análisis, resulta precluida. No es de recibo que los recurrentes, hasta en esta altura del procedimiento, señalen la falta de precios de referencia, uso de licitaciones disímiles en cuanto a la naturaleza según demanda del concurso de marras o, bien, la reincidencia en el uso de una contratación directa del 2022. Si esos elementos eran apreciables en el momento en que se publicó la actualización del estudio de mercado, le correspondía a los potenciales oferentes, como proveedores especializados, hacerle ver al CONAVI las deficiencias que posee su investigación de mercado, en el momento procesal oportuno, si es que consideraron que las especificaciones allí definidas no permitían presentar ofertas que contemplen todos los costos de servicio o los precios del mercado. Empero, tal y como se puntualizó, ninguno de los actuales apelantes optó por impugnar en segunda ocasión el estudio de mercado actualizado por el CONAVI cuando tenían plena oportunidad de hacerlo, lo cual conlleva la imposibilidad de su discusión en un momento posterior.

Mediante múltiples pronunciamientos, esta División ha dejado en claro que la impugnación del estudio de mercado no resulta procedente en el contexto de los recursos de apelación: "*(...) se observa que en el pliego de condiciones constan las reglas mediante las cuales la Administración resolvería la razonabilidad de los precios, siendo en lo que interesa aquellas ofertas que coticen un precio inferior o superior al 10% del estimado, no resultan razonables. / Dicha regla forma parte del pliego de condiciones así como el estudio de mercado que elaboró la Administración, mismos que no fueron objetados por la apelante ni otro interesado, en el momento procesal oportuno (...), por lo que se convierte en un aspecto consolidado (...). / Lo anterior es importante por cuanto este tipo de cláusulas, y los correspondientes estudios de mercado que sustenten las regulaciones del pliego de condiciones en torno a la forma en que se realizará el estudio de razonabilidad de precios, corresponde a un análisis previo que debe realizar la Administración para promover un concurso y este órgano contralor ha indicado que los mismos pueden ser sujetos de recurso de objeción, con lo cual si la ahora apelante hubiese visto deficiencias en su elaboración bien pudo haberlas impugnado oportunamente, sin embargo, estos alegatos para esta etapa se encontrarían precluidos (...)*" (Resolución No. R-DCP-SICOP-00292-2026 del 17 de junio de 2026. Ver en ese sentido la resolución No. R-DCP-SICOP-00568-2026 del 09 de abril de 2026).

Aunado a lo anterior, la resolución No. R-DCP-SICOP-01412-2026 del 11 de agosto de 2026, reitera dicha imposibilidad: "(...) *este Despacho ha señalado que corresponde a las empresas participantes manifestar su oposición respecto a la metodología que utiliza la Administración para determinar la razonabilidad de los precios ofrecidos en concurso, a efectos de evitar que las mismas se consoliden en ulterior etapa del concurso, considerando que si el interesado observa deficiencias en la elaboración de los parámetros definidos debe*
impugnarlas con el recurso de objeción, señalando al respecto lo siguiente: 'Otro aspecto importante a destacar es que el estudio de mercado es un análisis previo que debe realizar la Administración para promover un concurso, y como tal, este órgano contralor ha indicado que el mismo puede ser sujeto de recurso de objeción, con lo cual si la ahora apelante hubiese visto las deficiencias en su elaboración, que ahora señala, bien pudo haberlas impugnado, sin embargo, estos alegatos para esta etapa se encontrarían precluidos, pues no puede utilizarse el recurso de apelación para reabrir discusiones que tuvo que plantear, el interesado, mediante el recurso de objeción al pliego, como lo pretende hacer la

apelante cuestionado el estudio de mercado y los parámetros definidos a partir de éste."" (Adicionalmente, véase el pronunciamiento No. R-DCP-SICOP-00653-2026 del 23 de abril de 2026).

Como se extrae de los escritos recursivos, las empresas apelantes coinciden a nivel de argumentos en cuanto a las presuntas faltas que posee el estudio de mercado, por lo cual llama la atención el hecho de que ninguna de ellas planteó sus inconformidades a la Administración con el recurso de objeción. En ese sentido, ante la falta de precios de referencia, tuvieron los apelantes que externar al CONAVI en el momento procesal oportuno que el estudio de mercado o el pliego de condiciones en general, carecían de elementos que permitiera a los oferentes conocer los precios estimados por la Licitante por renglón o ensayo, los costos incluidos en esos precios, o bien, la necesidad de incorporar algunos elementos propios de la contratación según demanda que merecen ser reconocidos en su oferta económica.

Respecto a las fuentes utilizadas en el estudio de mercado, era necesario que cada potencial oferente exhibiera en su momento por qué motivos resulta inviable conservar como base del procedimiento la contratación directa del 2022, mediante la demostración de que, a nivel del sistema digital unificado, existen otras licitaciones que se ajusten plenamente en cuanto objeto y contenido al concurso de marras; no basta con alegar la existencia de procedimientos similares, sino que es necesario acreditar que pueden equipararse al concurso impugnado en cuanto a su objeto y contenido. Esto último resulta de importancia, por cuanto en el estudio de mercado, el CONAVI dejó constancia que en SICOP no encontró contrataciones que tuvieran la misma composición que la de marras, según se detalló de manera introductoria (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"[F. Documento del Pliego de condiciones]"/"Anexos.zip (14.37 MB)"/"5. CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-066-2025"); de ahí que le correspondía a los potenciales interesados, en su faceta como objetantes, impugnar el estudio de mercado para desvirtuar con pruebas fehacientes las consideraciones de la Administración y demostrar, de esa forma, que el estudio de mercado actualizado no atendió los requerimientos que esta Contraloría General de la República precisó en la resolución No. R-DCP-SICOP-02062-2025 del 04 de noviembre de 2025 que resolvió los recursos de objeción del procedimiento.

Nótese que la orden de esta División a la Administración fue la siguiente: "*(...) la Administración tiene como primera obligación, ir a consultar el banco de precios de SICOP, sin perjuicio como se indicó, de otras fuentes, y en el evento que ese banco de precios no arroje información, la Administración debe dejar constancia de ello en el respectivo estudio con detalle, de los códigos o servicios consultas y su resultado, para luego de ello ir a consultar otras fuentes, que no pueden limitarse sólo a un procedimiento de contratación de hace algunos años, sino que este estudio como se indicó, debe arrojar los precios más actualizados del mercado, para lo cual la licitante puede recurrir se insiste a diferentes fuentes de consulta, adicional al banco de precios de SICOP.*" (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"Recursos de objeción tramitados por la CGR [Consultar]"/"Resolución No. R-DCP-SICOP-02062-2025"). En atención de lo anterior, el CONAVI, con su nuevo estudio de mercado, dejó constancia que no encontró contrataciones recientes que se ajustaran al concurso de marras, por lo que acudió a licitaciones similares y cotizaciones de laboratorios para construir su nueva exploración del mercado (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"[F. Documento del Pliego de condiciones]"/"Anexos.zip (14.37 MB)"/"5. CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-066-2025"); por ese motivo, los apelantes debieron objetar dicha actualización en el momento procesal oportuno para demostrar los motivos por los cuales consideran que el nuevo estudio de mercado no se ajusta a lo que requirió este órgano contralor, que sí existen referencias aplicables al concurso de marras, la improcedencia del reajuste de precios aplicado a la Contratación Directa N° 2022CD-000142-0006000001, o bien, por qué las nuevas referencias incorporadas no son idóneas para reflejar el estado actual del mercado.

Otro argumento que los apelantes presentan en común es la "convergencia del mercado" o el hecho que todos los oferentes hayan cotizado por encima de los precios estimados por la Administración, ante lo cual coinciden en que resulta improcedente que el CONAVI haya aplicado su estudio de mercado desactualizado. Tal y como se dijo de forma introductoria, una de las funciones primordiales del estudio de mercado es precisar los precios de referencia para determinar la presencia de precios ruinosos o excesivos, como bien lo señala el artículo 34 de la LGCP; siendo así, no es posible alegar que la Licitante no debía aplicar su propio estudio de mercado, cuando esa es precisamente la base para determinar la razonabilidad de las ofertas presentadas.

A modo de sustentar lo anterior, este órgano contralor ha dicho lo siguiente sobre el estudio de mercado y su estricto ligamen con el estudio de razonabilidad de las ofertas: "(...) *a nivel normativo, de conformidad con lo establecido en los artículos 34 de la LGCP y 44 del RLGCP, señalan que el estudio de mercado involucra como objetivo primordial obtener información actualizada de las condiciones del mercado, mediante la consulta a potenciales oferentes en cuanto a condiciones específicas y económicas de la potencial propuesta que presentarán a determinado concurso. / Igualmente, la Administración debe valorar la información de fuentes confiables que le permitan conocer el mercado, tales como banco de precios, consultas de otras contrataciones a nivel nacional, consulta privada a determinados proveedores según la facilidad que permita el objeto de la contratación, convenios marco, entre otros. Dicha información permitirá definir los precios de referencia y las bandas de tolerancia; lo anterior por cuanto el artículo 34 de la LGCP señala la relevancia del insumo (estudio de mercado) para establecer el rango de tolerancia en cuanto a los precios que deben ser considerados como ruinoso o excesivo en un concurso específico. / Ahora bien, el artículo 44 del RLGCP dispone que este estudio de mercado debe elaborarse siguiendo la metodología allí estipulada, a efecto que se determine los precios de referencia de la Administración y el rango de tolerancia máximo y mínimo que finalmente será aplicado -durante la fase de análisis de ofertas- para determinar la razonabilidad de los precios cotizados en un concurso.*" (Resolución No. R-DCP-SICOP-00568-2026 del 09 de abril de 2026).

Si las fuentes consultadas por la Administración no satisfacen a los oferentes por estimar que no reflejan la realidad del mercado, ello no es óbice para desaplicar el estudio de mercado, sino que correspondía a los oferentes acreditar que no existe una relación entre lo allí previsto y los costos presuntamente reales del servicio; lo cual definitivamente no puede ser demostrado mediante la concurrencia de ofertas económicas similares, pues, se reitera, el único insumo que por normativa la Administración debe considerar para valorar la razonabilidad de los precios presentados por los oferentes es el estudio de mercado.

Con la resolución No. R-DCP-SICOP-01473-2026 del 24 de agosto de 2026, este órgano contralor resolvió que el hecho de que todos los precios ofertados en un procedimiento se encuentren por encima de los parámetros de razonabilidad fijados por la Administración, si bien puede constituir un indicio, no acredita por sí mismo que los precios sean razonables y, por ende, que el estudio de mercado sea erróneo, sino que corresponde a cada oferente demostrar su precio a partir de sus propias condiciones: "*a) Los precios de los demás oferentes de la Licitación: De*

frente a la normativa vigente al momento de emitirse la decisión inicial y aplicable al caso bajo análisis, ***no resulta viable argumentar que un precio considerado como excesivo por la Administración debe tenerse como razonable a partir de que, tanto los precios propios como y los propuestos por los demás oferentes de la licitación, se encuentran por encima del margen superior de tolerancia****. / En este sentido, el hecho de que los precios de todos los participantes se ubiquen por encima del límite superior de la banda de tolerancia* ***no demuestra por sí mismo que el precio sea razonable; solo evidencia un comportamiento convergente de los competidores en ese proceso específico****. De manera que,* ***una desviación generalizada en las ofertas si bien puede constituir un indicio, no evidencia por sí solo la razonabilidad de su precio pues la simple comparación no tiene la fuerza probatoria de la razonabilidad de su precio; ya que tal condición también puede responder a factores ajenos a la razonabilidad.*** */ De esta manera, la defensa de la razonabilidad del precio de un oferente es un ejercicio propio e individual, es decir, frente a sus propios costos; de ahí que resulta improcedente demostrar que su precio es razonable a partir de la construcción del precio de otra empresa, cuya estructura del precio no necesariamente coincidirá con la del oferente indagado. / De esta forma, la razonabilidad del precio de un oferente no puede quedar acreditada a partir de la oferta económica de otros oferentes, sino de un ejercicio propio frente a la realidad comercial de cada empresa, en el contexto de los precios y condiciones de mercado vigentes al presentar su oferta. / Aunado a lo anterior, es preciso indicar que los precios ofertados no pueden ser considerados como parámetro para la determinación de la razonabilidad del precio de frente a lo establecido en el artículo 44 del RLGCP aplicable al caso bajo análisis (según se explicó en el punto "1) Sobre la aplicación de la reforma al RLGCP") que señala las pautas a partir de las cuales se determinarán los precios de referencia y el establecimiento de la bandas de tolerancia; así como de frente al contenido del numeral 34 de la LGCP que hace referencia a la elaboración del estudio de mercado como un mecanismo previo a la estimación del precio de la contratación.*" (El resaltado es propio).

La resolución transcrita anteriormente, permite referirse a otro aspecto esgrimido por los recurrentes, siendo que algunos de ellos señalan que, ante la convergencia de precios superiores a los estimados por la Administración, se debían considerar las ofertas recibidas como parte del estudio de razonabilidad; facultad que se encuentra actualmente prevista en el inciso b) el artículo 44 del RLGCP, numeral que fue recientemente reformado por el Decreto Ejecutivo N° 45782 del 08 de abril de 2026, publicado en N° Gaceta: 95 del 26 de mayo de 2026: "*Artículo 44. Razonabilidad del Precio. (...) El sondeo o estudio de mercado servirá como fundamento para establecer el precio de referencia y los rangos de tolerancia que delimiten los valores máximos y mínimos dentro de los cuales se considerará aceptable el precio ofertado, todo lo cual deberá estar expresamente consignado en el pliego de condiciones, conforme a las disposiciones previstas en la normativa aplicable y las siguientes reglas: (...) b) El estudio de razonabilidad de precios deberá contener un análisis motivado de los precios obtenidos, el cual podrá complementarse con variables internacionales de mercado, precios históricos de las compras,* ***los precios de las ofertas recibidas en el concurso****, entre otros. /* ***La Administración deberá definir previamente en el pliego del concurso la metodología que utilizará en caso de que el precio de referencia incorpore datos de las ofertas recibidas****, pero en ningún caso podrá variar las bandas de tolerancia fijadas.*" (El resaltado es propio).

Ello resulta imposible de frente al principio de irretroactividad de la norma, el cual establece que una nueva norma no puede tener efectos sobre hechos, actos o situaciones ocurridas con anterioridad a su entrada en vigor. Precisamente, el artículo 5° del Decreto Ejecutivo N° 45782 ("Reforma Reglamento a la Ley General de Contratación Pública"), señala: "*ARTÍCULO 5. Vigencia. El presente Reglamento* ***rige a partir de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta***." (El resaltado es propio). Por ende, si se considera que la reforma al RLGCP fue publicada en La Gaceta No. 95 del 26 de mayo de 2026 y que el procedimiento de marras fue promovido el 01 de octubre de 2025, existe imposibilidad legal para aplicar la regla invocada por los apelantes al procedimiento impugnado, ya que la posibilidad de utilizar las ofertas recibidas al concurso para nutrir el estudio de razonabilidad de precios, no está contemplada en la versión anterior del RLGCP, la cual aplica para el caso en concreto.

Sumado a lo anterior, los apelantes también señalan que el CONAVI, ante la diferencia que existe entre las ofertas presentadas y sus precios estimados, tuvo que realizar un nuevo estudio de mercado con fundamento en lo previsto en el inciso d) del artículo 44 del RLGCP, el cual señala que ello procede cuando la Administración no pueda determinar la razonabilidad de los precios ante la inexistencia datos suficientes o la aparición de situaciones excepcionales del mercado específico; para lo cual se apoyan en citas textuales de resoluciones como la No. R-DCP-SICOP-00743-2025 del 06 de marzo de 2025, mediante la cual este órgano contralor indicó: "*(...) conviene acotar que esta Contraloría General entiende que se pueden presentar situaciones excepcionales u otros factores que ameriten que el estudio de mercado deba actualizarse, lo que puede implicar una modificación en los precios de referencia empleados para establecer el rango o banda de tolerancia. / (...) / No obstante, esta facultad de actualización no puede ejercerse de manera irrestricta o arbitraria. Por el contrario, cualquier modificación al estudio de mercado y a los precios de referencia y rango de tolerancia definidos durante la etapa de planificación del proceso de contratación debe sustentarse en un acto administrativo debidamente motivado. / (...) / En ese sentido, para que la Administración pueda llevar a cabo la actualización del precio de referencia de manera válida y conforme a la normativa aplicable, es indispensable la concurrencia y el cumplimiento de al menos uno de los siguientes tres supuestos fundamentales, los cuales actúan como pilares esenciales para la legitimidad de dicha modificación: / 1) Se presente una* ***situación excepcional en el mercado específico*** *de la contratación que amerita una revisión y actualización de los precios de referencia inicialmente estimados, puesto que* ***se ha identificado una coyuntura singular dentro del mercado que demanda un análisis y una modificación sustancial de los valores económicos que se habían previsto en un principio para este proyecto****. Esta situación excepcional imprevista requiere una atención inmediata para asegurar que evaluación de los aspectos financiero-económicos de la contratación, como lo es precio cotizado, se ajusten a las nuevas realidades del entorno comercial. / 2) Se identifiquen* ***errores técnicos que conlleven una corrección obligatoria****, sea en la información empleada en el estudio de mercado o en su tratamiento estadístico o aritmético. Dichos errores deberán ser de tal naturaleza que su existencia implique una modificación o corrección obligatoria del precio de referencia y rango de tolerancia originalmente calculados, en apego a la normativa y los procedimientos establecidos para tal fin. / 3) Se presente una* ***situación sobreviniente e imprevista después del estudio de mercado, la cual afectó el precio de referencia resultante.*** *Corresponde a una situación que* ***ocurra con posterioridad a la realización del estudio de mercado, que altere de manera sustancial el precio de referencia y rango de tolerancia determinado originalmente*** *y por ello, es necesario analizar detalladamente las causas y el impacto de este evento inesperado. Dicha evaluación deberá considerar todos los factores relevantes que influyeron en la variación del precio. / Para asegurar la adecuada gestión de los recursos públicos y la correcta tramitación del expediente digital,* ***se requiere la inclusión de todos los documentos probatorios que sustenten la situación en cuestión.***" (El resaltado es propio).

Si bien los apelantes señalan que la “convergencia de los precios de mercado” expone un error técnico en el estudio de mercado efectuado por el CONAVI, lo cierto es que se explicó líneas arriba que la existencia de múltiples ofertas económicas por encima de los precios estimados por la Administración, no es óbice para acreditar la razonabilidad de los precios de los oferentes y no es suficiente para demostrar una falencia del estudio de mercado: los propios pronunciamientos de esta Contraloría General —tal y como el expuesto anteriormente—, han precisado que deben existir elementos probatorios idóneos y pertinentes para justificar la actualización del estudio de mercado.

Así las cosas, los apelantes debían demostrar, en el caso del supuesto de situaciones excepcionales del mercado, cuál fue ese hecho que ocasiona que las referencias consideradas por el CONAVI no puedan aplicarse al caso del concurso de marras; para lo cual debían acreditar con pruebas, por ejemplo, en el caso de la Contratación Directa N° 2022CD-000142-0006000001 prevista en el estudio de mercado, cuáles fueron puntualmente los cambios en materia de costos entre una licitación y la actual, que tornan imposible ofertar precios que se ajusten a los parámetros de razonabilidad fijados por la Administración. En el caso de los errores técnicos, los apelantes no demuestran la existencia de falencias estadísticas, aritméticas o de otra índole que conlleven una corrección obligatoria del estudio de mercado; si se estimó que las referencias utilizadas por el CONAVI no se ajustaban al procedimiento de marras, se esperaba la presentación de prueba técnica que acreditara la diferencia de características entre las cotizaciones y licitaciones utilizadas por la Licitante en su estudio de mercado y las especificaciones técnicas del concurso de marras, a fin de exhibir documentalmente que una posible diferencia entre la naturaleza del procedimiento, conlleva a costos diferenciados debidamente respaldados con prueba. Finalmente, los apelantes tampoco alegan la existencia de una situación sobreviniente que ocasione que el estudio de mercado sea inaplicable en el contexto actual ni mucho menos aportan documentos que demuestren cómo dicho hecho genera una diferencia de costos tan notoria que conlleve a que la única solución existente para analizar la razonabilidad de las ofertas de forma efectiva sea mediante la actualización del estudio de mercado.

Partiendo de todo lo expuesto, es claro que la queja general de los recurrentes respecto al estudio de mercado constituye un elemento precluido, de conformidad con los artículos 90 de la LGCP y 250 de su Reglamento, pues se denota que tenían conocimiento de presuntas deficiencias del estudio de mercado que, por motivos que se desconocen y que no se mencionan en ninguno de los escritos recursivos, no fueron ventilados en el momento procesal oportuno, cual es dentro de los plazos establecidos legalmente para interponer el recurso de objeción. Siendo así, no resulta viable declarar la inaplicabilidad del estudio de mercado del CONAVI antes supuestas deficiencias, por cuanto se trata de un extremo que se encuentra consolidado en el pliego de condiciones y cuya discusión no resulta procedente en el contexto de los recursos de apelación.

En consecuencia, es criterio de este órgano contralor declarar **sin lugar** los recursos de apelación de las empresas Vieto y Asociados S.A. (8122026000000841), partidas 13, 14, 22 y 23; Compañía Asesora de Construcción e Ingeniería CACISA S.A. (8122026000000844), partidas 10 y 11; Consorcio IGSA-VIETO (8122026000000842), partidas 9, 15, 18, 21 y 24; Castro y De La Torre S.A. (8122026000000845), partidas 4, 5, 8, 10, 11, 16, 17, 19, 20 y 23; O J M Consultores de Calidad y Laboratorios S.A. (8122026000000846), partidas 16 y 17; Consorcio CLC (8122026000000848, 8122026000000850, 8122026000000851, y 8122026000000854), partidas 3, 6, 12, 18; LGC Ingeniería de Pavimentos S.A. (8122026000000852 y 8122026000000853), partidas 1 y 2, e; Ingeniería Gamboa IGSA S.A. (8122026000000849), partidas 7, 8, 19 y 20; en lo que respecta a los alegatos sobre el estudio de mercado, la convergencia de los precios ofertados y la posibilidad de su actualización conforme a las plicas recibidas en el concurso.

2) Sobre la prevención por presunto precio excesivo.

La empresa **L G C Ingeniería De Pavimentos S.A.** (recursos No. 8122026000000852 y 8122026000000853) alega que de conformidad con lo establecido en los numerales 34 de la LGCP y 106 del RLGCP, un precio superior al presupuesto estimado institucional no es, per se, un precio excesivo, sino cuando dicho precio excede la realidad del mercado, por lo que estima que el acto final adolece de un vicio de nulidad sustancial dado que la licitante únicamente efectuó un simple cotejo matemático contra el presupuesto estimado, sin considerar los costos operativos y fijos de laboratorio, los costos logísticos regionalizados, la utilidad razonable, la modalidad contractual según demanda y la convergencia de precios de los demás oferentes por encima de la estimación inicial. Detalla la apelante que la Administración omitió valorar la justificación razonada y la prueba documental que aportó respecto a sus estructuras de costos (desglose de mano de obra, viáticos, equipos, acreditaciones), limitándose a rechazar la plica por no ajustarse a su tope presupuestario no transparente, por lo que solicita la anulación del acto impugnado.

La apelante **Consorcio CLC** (recursos No. 8122026000000854, 8122026000000851, 8122026000000850 y 8122026000000848) argumenta que, la prevención de razonabilidad de precios emitida por el CONAVI al amparo del artículo 106 del RLGCP no puede constituir un mero formalismo procesal vacío de contenido real, sino que impone a la Administración la obligación de valorar efectivamente las explicaciones y pruebas aportadas. El recurrente enfatiza que, ante el requerimiento de subsanación, su representada presentó de buena fe estructuras de costos exhaustivas y desglosadas por renglón, acreditando técnicamente la razonabilidad de sus precios unitarios y globales frente al mercado real. Sostiene que el CONAVI admitió en sus propios informes que el Consorcio cumplió a cabalidad con las prevenciones y desgloses solicitados; sin embargo, rechazó la justificación de forma arbitraria e ilegal mediante una fórmula genérica de "no satisfacción" por supuesta falta de pruebas. CLC advierte que el artículo 106 del RLGCP (referenciado conforme a la reforma del Decreto Ejecutivo N.º 45782) obliga a la Administración a motivar técnicamente su decisión de exclusión, prohibiendo que se use la audiencia como un pretexto formal para descartar ofertas válidas mediante una comparación automática contra un presupuesto oculto que desatiende la realidad del sector especializado

La recurrente **Ingeniería Gamboa IGSA S.A.** (recurso No. 8122026000000849) argumenta que, la prevención de razonabilidad de precios realizada por el CONAVI al amparo del artículo 106 del RLGCP desnaturalizó por completo la finalidad garantista de la indagatoria de costos, convirtiéndola en un trámite formal predeterminado al rechazo. IGSA sostiene que, habiendo presentado explicaciones detalladas y desgloses de su estructura económica (insumos, mano de obra, administración, imprevistos y utilidad) en su respuesta de subsanación, la Administración se limitó a descartar su defensa técnica mediante una fórmula genérica e idéntica en bloque aduciendo una subjetiva "insatisfacción" o "ausencia de pruebas". La recurrente reclama que este proceder viola los precedentes de la Contraloría General en resoluciones como la R-DCP-SICOP-00401-2024, que prohíbe exigir de forma anticipada el nivel de detalle propio de un presupuesto detallado reservado para la fase

posterior a la adjudicación. Asimismo, acusa que el CONAVI incurrió en una opacidad violatoria del principio de buena fe y del derecho de defensa al exigirle demostrar que sus cotizaciones son de mercado frente a un parámetro de referencia unitario y secreto que la Administración nunca publicó ni transparentó previo a la apertura de las ofertas, vaciando de contenido sustantivo el procedimiento del artículo 106 del RLGCP.

La impugnante **O J M Consultores de Calidad y Laboratorios S.A.** (recurso No. 8122026000000846) argumenta que,la prevención de razonabilidad de precios realizada por el CONAVI al amparo del artículo 106 del RLGCP adolece de un vicio de imprecisión absoluta que restringe su derecho de defensa, al formularse de manera genérica sin detallar los precios unitarios de referencia ni los elementos de prueba requeridos. OJM sostiene que, pese a esta deficiencia procesal de la Administración, su representada atendió de buena fe la solicitud aportando estructuras de costos exhaustivas, memorias de cálculo detalladas y justificaciones operativas rigurosas sobre los riesgos de disponibilidad en contratos por demanda en la Región Brunca y los altos costos fijos de sostener la acreditación INTE-ISO/IEC 17025. Sostiene que, conforme al artículo 106 del RLGCP, cumplió cabalmente con la carga de la prueba de demostrar que sus cotizaciones reflejan fielmente los precios reales del mercado actual, resultando contradictorio y arbitrario que la Dirección de Costos rechazara sus argumentos mediante una fórmula idéntica, genérica e inmotivada en bloque. La recurrente concluye que rechazar de forma predeterminada su defensa técnica aduciendo una subjetiva e injustificada "insatisfacción" o "ausencia de pruebas" sin refutar técnicamente sus desgloses vacía de contenido el debido proceso garantista del artículo 106 y transgrede el principio de conservación de las ofertas.

La empresa **Castro y De La Torre S.A.** (recurso No. 8122026000000845) indica que en respuesta a la indagatoria girada por la licitante expuso para las justificaciones y fundamentos técnicos de los precios ofertados con la documentación de respaldo correspondiente, tal como naturaleza de las contrataciones por demanda, las limitaciones metodológicas del estudio de mercado y de las referencias para las estimaciones, los costos de acreditación según la ISO/IEC 17025, la experiencia de subejecución en el procedimiento 2022CD-000142-0006000001, la existencia de aproximadamente 666 visitas infructuosas, así como costos asociados a movilización, transporte, disponibilidad permanente de recursos humanos y equipos especializados, entre otros aspectos; sin embargo, señala que la entidad contratante no valoró dicha información de acuerdo al numeral 106 b) del RLGCP y concluyó de forma arbitraria que sus precios eran inaceptables, contraviniendo el deber de fundamentación de los actos administrativos, por lo que considera que el acto final adolece de nulidad de absoluta ante la ausencia de motivación -parte del debido proceso-, ello conforme a la jurisprudencia de la Sala Constitucional y, en consecuencia, solicita su anulación.

El **Consorcio IGSA-VIETO** (recurso No. 8122026000000842) considera que en su prevención explicó la razonabilidad de sus precios al contextualizar las condiciones reales de ejecución del servicio; no obstante, el CONAVI determinó que su precio era excesivo, sin compararlo con el de los demás concursantes ni confrontarlo con otras fuentes de información disponibles en SICOP. Agrega que la convergencia de precios de todos los actores del mercado demuestra que el problema no se ubica en las ofertas, sino en el estimado de la Administración; a nivel particular, para demostrar su razonabilidad, ofrece como prueba cotizaciones de LanammeUCR para demostrar que sus precios se ubican a poco más de un 5% por encima del precio subsidiado de esa institución. Finalmente, alega que la Administración no podía convertir la indagatoria en una exigencia anticipada de presupuesto detallado, sino valorar globalmente la información aportada y motivar por qué su oferta excede el mercado o incorpora una utilidad irrazonable.

La recurrente **Compañía Asesora de Construcción e Ingeniería CACISA S.A.** (recurso No. 8122026000000844) argumenta que la licitante incumplió el procedimiento de razonabilidad de precios establecido en el pliego, el cual exigía que se compararan los precios de las ofertas con los precios unitarios y montos globales, contraviniendo los artículos 34 de la LGCP y 44 de su Reglamento, pues dichos precios no constaban en el pliego. Menciona la impugnante que el numeral 106 del RLGP establece que un precio será excesivo si excede los precios normales del mercado o si supera una razonable utilidad, lo que estima no aplicable, ya que la totalidad de los oferentes de las líneas 10 y 11 se ubican por encima del precio de referencia de la Administración y dado que se está en un mercado tan restrictivo y limitado -las empresas que ofertaron son las únicas que brindan tales servicios en Costa Rica-, los datos derivados del acto de apertura constituyen muestra fidedigna y representativa de los valores normales del mercado, de modo que la apelante considera que es improcedente solo efectuar la comparación de los valores de la oferta con los montos globales sin que el CONAVI haya cuestionado su estructura técnica y económica y sin haber refutado sus rendimientos, costos directos e indirectos, cargas sociales, utilización de equipos, acreditaciones técnicas, costos de operación, entre otros, parte de las explicaciones brindadas en ocasión de los requerimientos de subsane, lo que incluso fue reconocido por la Administración al advertir en los estudios de razonabilidad que CACISA cumplió a cabalidad con los subsanes que le fueron girados.

La impugnante **Vieto y Asociados S.A.** (recurso No. 8122026000000841) indica que la Administración argumenta haber revisado las justificaciones de su precio presentadas al atender la indagatoria, pero no se evidencia un análisis concreto de la información que aportó. Agrega que en su respuesta demostró que una oferta global representa aproximadamente el 96% del promedio de las ofertas, ubicándose dentro de un rango razonable de ±15%, y que dicha comparación evidencia que el estudio de mercado no reflejó las condiciones reales del mercado. Añade que la contratación según demanda incorpora costos de disponibilidad, oportunidad, recuperación de gastos fijos, mayores necesidades de capital de trabajo y riesgos financieros que deben considerarse y no trasladarse al oferente.

Al respecto, el **CONAVI** sostiene que la prevención por presunto precio excesivo constituyó una garantía procedimental objetiva y un control de legalidad riguroso, rechazando que se tratara de una exclusión automática o arbitraria de las plicas. Con base en el artículo 106 del RLGCP, el CONAVI aclara que este procedimiento tiene como propósito otorgar una audiencia previa a los oferentes para que justifiquen técnicamente sus cotizaciones cuando estas superen significativamente los umbrales de razonabilidad económica definidos en la planificación del concurso. Según los informes técnicos y jurídicos institucionales, la Administración no está legalmente obligada a aceptar de forma incondicional las justificaciones presentadas por los laboratorios, ya que mantiene la competencia técnica exclusiva para valorar la suficiencia, idoneidad y veracidad de las pruebas aportadas por los participantes antes de dictaminar la admisibilidad de sus propuestas.

Respecto al alcance de la prevención del artículo 106 del RLGCP, la posición unificada de la Administración determina que este trámite traslada de manera directa y exclusiva la carga de la prueba al oferente, quien queda jurídicamente obligado a demostrar que sus precios corresponden a valores normales de mercado. CONAVI recalca que la norma exige una justificación económica desglosada, oportuna y detallada de cada costo unitario indagado, por lo que la mera invocación de generalidades operativas —tales como la logística regional, la disponibilidad

permanente, las visitas fallidas, los tiempos de espera o los costos generales de mantener la acreditación INTE-ISO/IEC 17025— resulta del todo insuficiente para desvirtuar la presunción de excesividad. La Administración enfatiza que no le corresponde guiar al oferente en la estructuración de su defensa técnica ni indicarle cuáles documentos exactos debe aportar para probar la razonabilidad de sus cotizaciones.

Finalmente, la Administración defiende que la modalidad de contratación por demanda no constituye una autorización implícita para recargar sobrecostos de manera indiscriminada ni para trasladar automáticamente la totalidad del riesgo empresarial y los gastos indirectos al Estado. Asimismo, el CONAVI subraya el principio de preclusión de la justificación económica, advirtiendo que la etapa de apelación ante el órgano contralor no puede ser utilizada por las recurrentes —incluyendo a IGSA, OJM, Castro y de la Torre, LGC, CACISA, Vieto y CLC— como una nueva oportunidad para reconstruir, inventar, ampliar o subsanar el desglose de costos que omitieron acreditar de forma idónea en la fase de indagatoria oportuna. Por consiguiente, alega que al no haber satisfecho los laboratorios la carga probatoria impuesta por el numeral 106 reglamentario, la declaratoria de infructuosidad de las líneas disputadas resulta jurídicamente válida y técnicamente motivada en resguardo de los fondos públicos.

Criterio de la División. A partir de las alegaciones formuladas, este órgano contralor determina que el núcleo de la controversia consiste en verificar la elegibilidad de las apelantes, excluidas por la Administración bajo la premisa de ofertar un precio excesivo. Las recurrentes catalogan esta decisión como improcedente, al considerar que el estudio de mercado presenta deficiencias y que el rechazo carece de motivación técnica. Para respaldar la razonabilidad de sus cotizaciones en las partidas 1 a 24, argumentan haber aportado desgloses detallados durante la indagatoria, justificando rubros de utilidad, imprevistos y los altos costos inherentes a la modalidad según demanda. Entre estos factores destacan las exigencias de certificaciones INTE/ISO, la disponibilidad del recurso humano, el mantenimiento de equipo especializado y los gastos de movilización. Finalmente, enfatizan una evidente convergencia de los precios cotizados, aduciendo que estos reflejan el comportamiento real del sector dentro de esta contratación pública. No obstante, estima este órgano contralor que los argumentos de las recurrentes deben ser declarados **sin lugar**, según se procede a explicar.

Primeramente, se debe precisar que de conformidad con el artículo 106 del RLGCP, el supuesto de precio excesivo se configura cuando la cotización sobrepasa los valores normales del mercado o contempla una utilidad irrazonable. No obstante, si durante el análisis técnico se determina que una propuesta económica supera el margen de tolerancia fijado previamente en el pliego de condiciones, surge una presunción de excesividad que obliga a la entidad contratante a efectuar una indagatoria, garantizando así el debido proceso. Este requerimiento constituye una audiencia formal orientada a que el participante exponga las razones y aporte la prueba idónea para demostrar que su planteamiento financiero deviene razonable, a pesar de superar la estimación institucional.

Sobre este particular, el inciso b) del citado numeral impera: *"(...) b) Precio excesivo (...) Antes de adoptar cualquier decisión, la Administración indagará con el oferente cuáles motivos subyacen para ese tipo de cotización y éste deberá justificar razonadamente su oferta, para lo cual aportará la información y documentos que resulten pertinentes."* En consecuencia, resulta indispensable otorgar esta oportunidad procesal probatoria para que el interesado acredite la estructuración de sus costos antes de emitir cualquier acto administrativo de exclusión.

Precisado lo anterior, tenemos que los oferentes (CACISA, LGC, VIETO, CASTRO y DE LA TORRE, OJM CONSULTORES, IGSA, CONSORCIO CLC y CONSORCIO VIETO-IGSA) presentaron ofertas en las partidas 1 a 24 (Fuente: expediente- [3. Apertura de ofertas]-Partida 1 a 24- Apertura finalizada -Consultar).

Ante las inconsistencias detectadas y la presunción de una eventual excesividad en las propuestas económicas, la Administración promovió la indagatoria de precios prevista en el numeral 106, inciso b), del RLGCP. Para tal efecto, giró prevenciones de información mediante los requerimientos Nos. 1132898, 1132933, 1132917, 1132942, 1132946, 1132948, 1132967 y 1132952. Dichas prevenciones exigían a las empresas concursantes dos aspectos sustanciales de aclaración y subsane: en primer término, exponer de forma «razonada, justificada y fundamentada» las razones explícitas de los precios unitarios en aquellos renglones que registraban variaciones excesivas según el sumario de cantidades; y, en segundo lugar, justificar el valor total de sus ofertas al catalogarse presuntamente «excesivas» por superar la estimación presupuestaria formulada por la institución.(Fuente: expediente-[2. Información de Pliego de condiciones]-Resultado de la solicitud de Información-Consultar-Nro. de solicitud 1132898,1132933, 1132917, 1132942, 1132946, 1132948, 1132967 y 1132952 -Subsanes Costos.zip).

Al atender la indagatoria de precios, las oferentes argumentaron la existencia de inconsistencias metodológicas en el "Estudio de Mercado" elaborado por la Administración. Señalaron que dicho análisis carece de un desglose por renglón de pago, limitándose a proyecciones y totales globales que omiten los costos reales inherentes a la prestación del servicio. Entre los rubros para justificar sus precios destacaron los viáticos, la movilización a zonas alejadas, las rigurosas calibraciones, las acreditaciones exigidas y los gastos fijos no recuperables asociados a la capacidad instalada, laboratorios y personal calificado; elementos que justifican incorporar componentes de disponibilidad logística para asegurar el equilibrio financiero. Asimismo, enfatizaron la evidente convergencia de las plicas, sosteniendo que cuando múltiples agentes independientes compiten bajo un mismo pliego de condiciones y convergen en un rango estrecho (con variaciones promedio menores al ±15%), se define el verdadero precio de mercado. Finalmente, indicaron que sus propuestas económicas contemplan márgenes de utilidad moderados, ubicados entre el 8,0% y el 9,5%, los cuales se enmarcan dentro del rango razonable aceptado para estos servicios, desvirtuando así la configuración de precios excesivos conforme a los términos del artículo 106 del RLGCP. (Fuente: expediente-[2. Información de Pliego de condiciones]-Resultado de la solicitud de Información-Consultar-Nro. de solicitud 1132898, 1132933, 1132917, 1132942, 1132946, 1132948, 1132967 y 1132952 -Número de documento de respuesta a la solicitud de información 7162026000000006 (SUBSANE DE COSTOS.zip), 7162026000000002 (b. Carpeta Área Costos.zip), 7162026000000020 (03.2 SUBSANES IGSA.rar), 7162026000000007 (Subsanes Costos.zip), 7162026000000005 (4.Subsane Costos OJM.zip), 7162026000000004 (MATERIALES.zip-PINTURAS.zip), 7162026000000008 (especiales subsanes F15.zip,especiales subsanes 6 y 3.zip, especiales subsanes 9 y 15.zip, especiales subsanes 21 y 24.zip, especiales subsanes 12 y 18.zip) y 7162026000000003 (Subsane Costos.zip).

En relación con la información remitida, la Administración procedió a efectuar el análisis de razonabilidad del precio respecto a las propuestas económicas presentadas para las partidas 1 a 24. Tras valorar integralmente las respuestas aportadas por las empresas participantes durante la respectiva indagatoria, la entidad licitante determinó que los montos cotizados resultaban inaceptables al catalogarlos como excesivos. En ese sentido, la institución argumentó que ninguna de las plicas analizadas para dichas líneas logró justificar técnicamente que sus costos constituyeran valores normales de mercado, concluyendo que no se consideran razonables. Por consiguiente, al no desvirtuarse la presunción

de excesividad mediante la prueba pertinente, la Administración dispuso que estas ofertas no resultaban elegibles ni susceptibles de adjudicación. (Fuente: expediente- [4. Información del acto final]- Recomendación de Acto Final - [2. Archivo adjunto]-2025LY-17 Anexos DIE.zip).

Analizadas las respuestas y los alegatos planteados en esta sede, este órgano contralor determina que las recurrentes incumplieron con su carga probatoria, basando sus impugnaciones en meras consideraciones subjetivas que no logran desvirtuar la presunción de validez del acto administrativo, según se detalla a continuación:

a) Alegatos sobre el estudio de mercado.

Ahora bien, a partir de lo anterior es importante resaltar que respecto de las manifestaciones relacionadas con el Estudio de Mercado, este órgano contralor considera que no resultan argumentos de recibo según lo desarrollado en el punto "*1) Sobre el estudio de mercado, la convergencia de precios ofertados y la posibilidad de actualizarlo conforme a las plicas recibidas en el concurso.",* por encontrarse precluida su discusión; en consecuencia, toda discusión en torno a la validez del Estudio de Mercado o sus resultados, debió quedar zanjada previo a su consolidación, vía recurso de objeción, por ser este el momento procesal oportuno.

De este modo, aunque las apelantes afirman que su intención no es objetar el estudio de mercado, del análisis integral de sus alegatos se infiere inequívocamente que su propósito real consiste en desvirtuar la presunción de validez que ampara a dicho instrumento. Lo anterior se constata al introducir cuestionamientos específicos vinculados con una presunta subestimación de los costos operativos, la omisión de gastos logísticos inherentes a la Región Brunca, la falta de ponderación de los riesgos financieros asociados a la modalidad de entrega según demanda y la exclusión de las cargas económicas derivadas de las certificaciones INTE e ISO. En consecuencia, la argumentación planteada persigue desaplicar los parámetros técnicos del estudio durante la fase de evaluación de la razonabilidad del precio.

No obstante, resulta imperativo señalar que dicho documento constituye la base fundamental para la fijación de los precios de referencia. Por consiguiente, al intentar rebatir estos elementos en la actual etapa recursiva, las recurrentes pretenden reabrir un debate sobre reglas consolidadas del pliego de condiciones en materia de contratación pública, configurándose un escenario donde la impugnación gira sobre argumentos precluidos, lo cual imposibilita acoger los reclamos formulados. Por lo anterior se declara este argumento **sin lugar,** por encontrarse precluida la discusión en cuanto al estudio de mercado.

b) Comparación con otras adjudicaciones públicas:

Por otra parte, las recurrentes realizan un ejercicio comparativo con otros procedimientos de contratación pública, temporal y sustancialmente coincidentes, para evidenciar una presunta inconsistencia institucional. Argumentan que el CONAVI ha considerado aceptables estructuras económicas con condiciones superiores en concursos similares. Como prueba, OJM e IGSA-VIETO contrastan sus propuestas con la Contratación Especial de Urgencia N.° 2026PE-000003-0006000001 y la Licitación N.° 2026LE-000005-0015499999 de la Municipalidad de San José. En idéntico sentido, LGC aporta expedientes de la Municipalidad de Los Chiles (2026LD-000024-0019900214), la Municipalidad de Matina (2026LY-000003-000100001) y un criterio del propio CONAVI (CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-078-2026), asimismo la empresa CACISA S.A aporta como elemento probatorio la Licitación N.° 2026LD-000007-0031200001 de la Municipalidad de Montes de Oro. Finalmente, el Consorcio CLC fundamenta sus tarifas frente a la Licitación N.° 2023PX-000310-0006500001. Con estos elementos de convicción, las apelantes pretenden demostrar que diversas instituciones efectivamente adjudican ensayos idénticos a precios superiores, con el objetivo de desvirtuar la supuesta falta de razonabilidad económica de sus respectivas cotizaciones.

Sobre este particular, este órgano contralor considera que los argumentos dirigidos a justificar la razonabilidad de las ofertas mediante la comparación con otros procedimientos de contratación constituyen, en el fondo, un cuestionamiento extemporáneo al estudio de mercado. Por lo cual, la oportunidad procesal para aportar dicha información y rebatir los supuestos técnicos del parámetro institucional correspondió a la fase de objeción al pliego de condiciones, momento en el cual debió acreditarse la impertinencia de las estimaciones administrativas. En consecuencia, la pretensión de respaldar la razonabilidad económica de los precios cotizados invocando terceras contrataciones resulta extemporánea por haber operado la preclusión.

Sobre este punto de comparación con otros procedimientos de contratación, la Contraloría General ha señalado mediante la resolución No.R-DCP-SICOP-01473-2026 del 24 de agosto de 2026, en lo conducente que: *" (....)* ***c) Precios ofrecidos en otras licitaciones de objeto similar:*** *Finalmente, se estima que no resulta un argumento válido para tener por acreditada la razonabilidad del precio, lo referente a los precios ofertados y adjudicados en otros procesos de compra pública, aún y cuando se alegue su similitud con el objeto en discusión. En este sentido,* ***considera este órgano contralor que la única posibilidad que permitiría considerar los precios ofrecidos en otros procedimientos contractuales sería únicamente cuando se acredite la equivalencia absoluta en cada una de las condiciones y requerimientos jurídicos y técnicos, siendo insuficiente hacer referencia a su "similitud" entre los objetos de las contrataciones.*** *De esta manera, para poder utilizar como parámetro de comparación los precios ofrecidos en otras licitaciones,* ***el oferente debe acreditar la equivalencia e identidad entre todas las condiciones y especificaciones técnicas; no siendo comparables por ejemplo una licitación mayor frente a una contratación por urgencia,*** *debido a que las compras por urgencia, por sus condiciones particulares de ejecución, dista de los requerimientos con una contratación que fue calificada como urgente por la Administración. En consecuencia,* ***no basta con alegar que el objeto posee condiciones similares, sino que debe demostrarse la equivalencia en todos los aspectos que lleven a que el precio de otro concurso pueda tomarse como referencia para la discusión actual;*** *discusión que además debe realizarse en el momento procesal oportuno y previo a la consolidación de los precios de referencia y los límites superior e inferior de la bandas de tolerancia, conforme se explicó en el punto anterior…."* (lo subrayado no es del original)

De lo indicado anteriormente, en relación con los argumentos planteados para acreditar la razonabilidad del precio, este órgano contralor determinó que la invocación de montos ofertados en otros procedimientos resulta inválida si no se demuestra, mediante la prueba correspondiente, una equivalencia absoluta en los requerimientos técnicos y jurídicos. No basta con señalar una simple similitud entre los objetos contractuales. A modo de ejemplo, las condiciones de ejecución de una licitación mayor difieren sustancialmente de las propias de una contratación de urgencia, lo que imposibilita su comparación directa para justificar las propuestas económicas en el presente concurso.

En ese sentido, las empresas apelantes omiten aportar un criterio técnico pertinente que demuestre la equivalencia sustancial entre los concursos invocados para justificar sus precios. Este ejercicio comparativo resulta indispensable, máxime cuando se pretende equiparar un procedimiento ordinario de contratación pública con una contratación de urgencia. Esta última responde a necesidades imprevistas que exigen la disposición inmediata de insumos, condición operativa que altera significativamente la estructuración económica frente a los plazos de un concurso regular. Si bien la empresa Compañía Asesora de Construcción e Ingeniería CACISA S.A. presenta un dictamen suscrito por la ingeniera Carolina Palma Campos, dicho insumo resulta probatoriamente insuficiente para acreditar la similitud alegada, aspecto que se abordará con mayor detalle en considerandos posteriores. En consecuencia, al amparo del deber de fundamentación, corresponde enfatizar que la carga de probar la procedencia de esta equiparación técnica y financiera recae exclusivamente sobre la parte recurrente y no sobre la Administración.

Finalmente, las recurrentes invocan procedimientos que consideran sustancialmente equivalentes, argumentando que la Administración no debe adoptar posturas incompatibles con actuaciones previas. Sin embargo, recae sobre las apelantes la carga procesal de demostrar técnicamente dicha equivalencia. En el caso de referencias como la "Licitación No. 2026LD-000024-0019900214" de la "Municipalidad de Los Chiles", omiten el análisis comparativo detallado e indispensable para validar la equiparación respecto al objeto y los servicios profesionales exigidos en el actual concurso. Resulta improcedente que este órgano contralor asuma oficiosamente la labor de contrastar las condiciones particulares de cada contratación, puesto que esta obligación probatoria corresponde exclusivamente a quienes impugnan. Al omitirse tal ejercicio demostrativo, no logran acreditar que las cotizaciones reflejen verdaderos precios de mercado. En consecuencia, ante la evidente falta de fundamentación exigida por los artículos 262 y 266 del RLGCP, se procede el a declarar sin lugar este extremo del recurso.

c) Naturaleza según demanda y sus riesgos.

Ahora bien, en lo referido al tema de la modalidad según demanda, señalan las apelantes que, al no existir un volumen mínimo garantizado de ensayos (modalidad por demanda), el precio unitario debe absorber lógicamente los altos costos fijos de la disponibilidad 24/7, desplazamientos largos, viáticos, tiempos muertos en obra y "viajes en falso" no imputables al laboratorio.

Una vez analizados los argumentos de las partes, resulta oportuno precisar que el contrato de servicios se encuentra regulado en el artículo 78 de la LGCP y en los numerales del 212 al 215 de su Reglamento. Aunado a la normativa estipulada, este órgano contralor ha desarrollado una conceptualización técnica sobre la ejecución de esta figura bajo la modalidad según demanda. Por consiguiente, resulta pertinente remitirse al precedente contenido en la resolución No. R-DCP-SICOP-00755-2025 del 06 de mayo de 2025, el cual indicó en lo que interesa: *" (....)* ***III. CONSIDERACIONES DE OFICIO RESPECTO A LA FIGURA DE CONTRATOS DE SERVICIOS BAJO LA MODALIDAD ENTREGA SEGÚN DEMANDA:*** *[...] 1.* ***Conceptualización de las figuras de contrato modalidad de entrega según demanda y contrato de servicio sucesivo: a) Conceptualización de la figura de contrato con modalidad de entrega según demanda:*** *[...] Según el artículo 74 de LGCP concordado con el 195 del RLGCP, dispone que el contrato de suministros de bienes podrá contratarse bajo la modalidad de entrega según demanda; ello cuando la Administración adquiere determinados bienes según sus necesidades, sin que exista obligación alguna de adquirir una cantidad determinada. No obstante, dicha figura ha evolucionado desde su aparición en la Ley de Contratación Administrativa, siendo que tal modalidad dejó de concebirse como un procedimiento exclusivo para la compra de bienes o suministros, sino que es posible su aplicación para la contratación de servicios; es decir, dicha modalidad se introdujo inicialmente para el contrato de suministros y paulatinamente se extendió a servicios, de conformidad con la mención referencial del segundo párrafo del artículo 214 del RLGCP. Tal posición tiene sentido, por cuanto la contratación pública no impide que las diferentes figuras o tipos de contrato puedan aplicarse en los diferentes procedimientos de contratación pública, mediante el uso de las modalidades contractuales tales como entrega según demanda, cantidades definidas entre otras; ello según lo dispuesto en el artículo 7 de la LGCP, en el cual se establece en lo que interesa que la "Administración podrá utilizar instrumentalmente cualquier figura contractual que constituya la mejor forma para la debida satisfacción del fin público".[....] La regla es que la modalidad de entrega según demanda reúna una serie de particularidades****, siendo una primordial el pactar precios unitarios,*** *dado que el objeto o servicio a contratar por su naturaleza y frecuencia,* ***dependen del comportamiento de mercado*** *y las necesidades de adquisición por parte de la Administración;* ***siendo que no resulta factible comprometerse por una cantidad determinada con anticipación.*** *"* (lo subrayado no corresponde al original)

Aunque las recurrentes plantean una defensa teórica basada en la modalidad "según demanda", omiten ponderar los principios rectores de valor por el dinero, eficiencia y eficacia (artículo 8, incisos b y e, de la LGCP). Dicha figura contractual no obliga a la entidad licitante a requerir una cantidad predeterminada de servicios, por lo que la estructuración económica de las ofertas recae estrictamente bajo el riesgo comercial de los participantes. Como bien advierte la Administración, las particularidades de este esquema, incluyendo la ausencia de volúmenes garantizados o facturaciones mínimas, constaban de forma expresa en el pliego de condiciones. En consecuencia, el riesgo ordinario no resulta trasladable de manera automática e indiferenciada a la institución. Bajo este modelo, la remuneración procede exclusivamente tras la ejecución real y efectiva de los ensayos aprobados por la unidad supervisora; mientras que otras eventualidades operativas, como visitas infructuosas o reprogramaciones, deben gestionarse mediante mecanismos específicos como el reclamo administrativo. Finalmente señala la Administración, para que los posibles costos asociados a este riesgo fueran valorados válidamente durante la indagatoria dispuesta en el artículo 106 del RLGCP, las interesadas tenían el deber ineludible de demostrarlos y cuantificarlos con datos objetivos vinculados a cada renglón específico, carga probatoria que omitieron acreditar.

A partir de los señalamientos de la Administración, este órgano contralor determina que las recurrentes omitieron atender el requerimiento de información satisfactoriamente, al no aportar la prueba idónea requerida para desvirtuar la estimación institucional y demostrar que sus propuestas no eran excesivas. Puesto que sobre la parte impugnante recae la carga procesal de rebatir la presunción de validez del acto final, esta carencia probatoria impide acreditar la elegibilidad de sus ofertas. Aunado a ello, al constituir el precio un componente esencial de la futura relación contractual, la trascendencia de la exclusión queda plenamente justificada. Las apelantes incumplieron su deber legal de fundamentar, de forma objetiva y detallada, las razones técnicas o comerciales que sustentaban una cotización superior al monto de referencia. En consecuencia, ante la ausencia de elementos de convicción que respalden la razonabilidad financiera, corresponde confirmar la decisión adoptada por la entidad licitante.

Por último, respecto al alegato de la parte apelante atinente a que los precios estimados omiten contemplar la modalidad de entrega según demanda y la especialización del objeto contractual, este órgano contralor determina que dichas aseveraciones resultan inatendibles. Lo anterior obedece a que los precios de referencia, las bandas de tolerancia y el estudio de mercado adquirieron firmeza al consolidarse integralmente con el pliego de condiciones. Por consiguiente, es jurídicamente inviable emplear el recurso de apelación como mecanismo para desvirtuar su validez, toda vez que el momento procesal oportuno para debatir la idoneidad de las estimaciones frente a la complejidad de los servicios requeridos era mediante el recurso de objeción. En virtud de lo expuesto, al sustentarse la impugnación en reclamos cuya etapa de discusión feneció, corresponde declarar **sin lugar** este extremo, al versar sobre argumentos precluidos y carecer de la debida fundamentación.

d) Normas ISO/IEC

Por otra parte, las apelantes fundamentan la razonabilidad de sus propuestas económicas en el estricto cumplimiento de los requerimientos técnicos de carácter obligatorio dispuestos en el pliego de condiciones. Específicamente, argumentan que la exigencia de operar y mantener la acreditación bajo la norma ISO/IEC 17025 conlleva la asunción de costos fijos y continuos sustanciales para la correcta ejecución contractual. Entre estos rubros destacan la atención de las auditorías periódicas efectuadas por el Ente Costarricense de Acreditación (ECA), la implementación ininterrumpida de planes de calibración metrológica, así como la adquisición y el mantenimiento de equipamiento especializado (por ejemplo, densímetros nucleares). Además, aducen que dicho estándar internacional demanda la retención de personal técnico altamente capacitado. En consecuencia, las recurrentes sostienen que estos factores estructurales constituyen elementos objetivos que explican la composición de sus cotizaciones, con el propósito de justificar sus precios y desvirtuar cualquier presunción de excesividad frente a las condiciones reales del sector.

En relación con los alegatos presentados, la Administración rechaza que las empresas recurrentes justifiquen las desviaciones económicas de sus ofertas amparándose en los costos asociados a la acreditación de la norma INTE-ISO/IEC 17025. Al respecto, señala que dicho estándar constituye un requisito obligatorio exigido en el pliego de condiciones e inherente al giro comercial ordinario de los laboratorios; por ende, resulta inaceptable catalogarlo como un "sobrecosto" imputable exclusivamente a este concurso. Asimismo, aclara que los gastos estructurales y de retención de personal no pueden trasladarse de manera íntegra ni indiscriminada a una única contratación pública, puesto que ello desnaturaliza la razonabilidad del precio. Finalmente, enfatiza que durante la indagatoria respectiva, las participantes se limitaron a invocar de forma genérica "los costos estructurales de acreditación", omitiendo aportar la prueba técnica o los desgloses financieros cuantitativos indispensables para demostrar de manera indubitable el impacto proporcional en cada renglón de pago analizado.

Ahora bien, las recurrentes acusan una falta de motivación respecto a las partidas 1 a 24, pues afirman que la Administración omitió valorar integralmente sus justificaciones durante la respectiva indagatoria de precios. En concreto, reprochan la ausencia de un análisis individualizado sobre los altos costos fijos y recurrentes inherentes al mantenimiento de la acreditación "IEC/ISO 17025". Según detallan, esta exigencia técnica obliga a incurrir constantemente en auditorías externas, calibración metrológica de equipos, ensayos de aptitud, sostenimiento del Sistema de Gestión de Calidad y capacitación continua del personal acreditado ante el ECA; elementos probatorios que fueron ignorados al evaluar sus propuestas.

No obstante, resulta imperativo señalar que, durante la indagatoria conferida por la Administración al amparo del artículo 106 del RLGCP, recaía sobre las recurrentes el deber ineludible de justificar las variaciones económicas detectadas frente al estudio de mercado. En consecuencia, las oferentes estaban obligadas a superar las simples afirmaciones, aportando un análisis exhaustivo acompañado de la información y de los documentos probatorios que resulten pertinentes para demostrar, de manera fehaciente, la razonabilidad de sus cotizaciones y acreditar debidamente la procedencia de sus estructuras de costos, como lo referente al mantenimiento de la acreditación de la norma IEC/ISO.

Aunado a lo expuesto, las recurrentes justifican sus propuestas mediante apreciaciones subjetivas, omitiendo acreditar de manera fehaciente que los montos cotizados corresponden a precios normales de mercado. Durante la indagatoria prevista en el artículo 106 del RLGCP, correspondía a las apelantes aportar elementos técnicos y objetivos para demostrar que, pese a superar el margen de tolerancia institucional, sus ofertas resultaban financieramente razonables y acordes al mercado. Era indispensable desvirtuar el análisis de razonabilidad emitido por el CONAVI y justificar de forma comprobable las variaciones detectadas, carga probatoria que fue incumplida.

En virtud de lo expuesto, este órgano contralor advierte que, con ocasión de la indagatoria conferida por la Administración, se esperaba que las empresas recurrentes aportaran los elementos probatorios idóneos y suficientes para sustentar sus alegatos. Resultaba indispensable demostrar materialmente la carga financiera asociada al estricto cumplimiento de las normas técnicas invocadas. Para ello, correspondía adjuntar evidencia documental pertinente, tal como facturas, estados financieros u otros comprobantes, que respaldaran con exactitud los rubros de capacitación, la respectiva acreditación del personal y el sostenimiento ininterrumpido del sistema de gestión de calidad. Esta comprobación exhaustiva constituía una exigencia procesal ineludible para justificar, de manera detallada y razonada, la variación de los montos cotizados y desvirtuar fehacientemente la calificación de precios excesivos determinada por la entidad licitante; obligación probatoria que, al haber sido omitida, imposibilita acreditar la viabilidad económica de las propuestas.

De conformidad con lo expuesto, este órgano contralor determina que las apelantes desaprovecharon la oportunidad procesal conferida por la Administración para justificar la razonabilidad de sus propuestas económicas. Al respecto, en la indagatoria efectuada por el CONAVI se reprodujo textualmente el inciso b) del artículo del RLGCP: b) "*Precio excesivo, es aquel que comparándose con los precios normales de mercado los excede o bien que supera una razonable utilidad. Antes de adoptar cualquier decisión, la Administración indagará con el oferente cuáles motivos subyacen para ese tipo de cotización y éste deberá justificar razonadamente su oferta, para lo cual aportará la información y documentos que resulten pertinentes*", indicándose que las oferentes debían aportar la explicación razonada, justificada y fundamentada, de manera que justificaran de forma explícita, razonada y fundamentada el precio unitario ofertado para los renglones así como el monto global de la oferta, toda vez que según el presupuesto de la Administración y los precios de mercado, las ofertas en apariencia eran excesivas. De lo referido se desprende que el requerimiento establecía que, para acreditar la viabilidad de la cotización, las empresas interesadas debían formular no sólo una estructuración argumentativa, sino fundamentalmente aportar la información y documentos pertinentes. Este sustento documental resultaba indispensable para que la entidad licitante lograra constatar, de forma objetiva, que el monto ofrecido era consecuente con las condiciones reales del mercado. Por consiguiente, al omitir el suministro de estos elementos probatorios, las recurrentes incumplieron con su carga procesal de demostrar la aceptabilidad de los precios sometidos al concurso.

De conformidad con lo expuesto, el recurso de apelación constituye la vía procesal idónea exclusivamente para que las empresas recurrentes demuestren haber aportado, durante la audiencia conferida al amparo del artículo 106 del RLGCP, la información técnica y financiera necesaria para acreditar la razonabilidad de sus precios. No obstante, del análisis de la documentación presentada se constata que las apelantes omitieron satisfacer dicha carga probatoria. En su lugar, fundamentaron su defensa en argumentos extemporáneos y ejercicios comparativos precluidos, carentes del debido sustento objetivo. En consecuencia, al no desvirtuar la presunción de validez del acto final mediante la prueba idónea, se evidencia una clara falta de fundamentación en los agravios formulados. Por consiguiente, ante la imposibilidad de tener por justificada la viabilidad económica de las propuestas, corresponde declarar **sin lugar** los recursos de apelación interpuestos, confirmando la decisión adoptada por la Administración.

e) Comparación con las propias ofertas recibidas.

Como aspecto preliminar, corresponde señalar que mediante el Decreto Ejecutivo No. 45782 del 8 de abril de 2026 (que entró a regir el 26 de mayo de 2026 tras su publicación en La Gaceta No. 95), se reformaron parcialmente varias disposiciones del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP). Entre las normas actualizadas destacan los artículos 44 y 106, los cuales regulan el análisis de razonabilidad económica y los supuestos que configuran un precio inaceptable.

Para analizar el punto en discusión conforme los recursos interpuestos, este órgano contralor aclara que las reformas efectuadas al RLGCP no resultan aplicables al presente caso. Lo anterior obedece a que dichas modificaciones rigen exclusivamente para los procedimientos de contratación pública cuya decisión inicial se dictó con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo de referencia. Por consiguiente, la normativa actualizada solamente regula los concursos iniciados a partir del 26 de mayo de 2026. En este sentido, puede verse la resolución No. R-DCP-SICOP-01319-2026 de las 14 horas con 32 minutos del 24 de julio de 2026.

En la presente licitación, la decisión inicial se emitió el 26 de septiembre de 2025 (Fuente: expediente - ver apartado 1. Información de solicitud de contratación / 26/09/2025), fecha anterior a la citada reforma. En consecuencia, las recientes modificaciones al RLGCP resultan inaplicables al caso concreto. Por tanto, este órgano contralor analizará los argumentos interpuestos por las apelantes sobre el tema de comparación de precios de las ofertas recibidas, aplicando estrictamente las disposiciones normativas que se encontraban vigentes al momento de dictarse dicha resolución de inicio.

Las empresas apelantes fundamentan su impugnación en un alegato coincidente denominado a la convergencia de precios o el comportamiento real del mercado. Argumentan que la concurrencia efectiva alcanzada en el procedimiento constituye el verdadero estudio de mercado, el cual desvirtúa las estimaciones del CONAVI. Para sustentar esta premisa, señalan la proximidad económica entre las propuestas; por ejemplo, en las líneas 16 y 17 destacan una dispersión máxima del 8.69% entre los seis participantes, mientras que en las líneas 3, 6, 12 y 18 advierten variaciones exiguas de entre el 5.61% y el 5.95% entre las plicas. Aducen que, al superar la totalidad de las ofertas el tope presupuestario, resulta evidente que el análisis institucional está subestimado, siendo insostenible afirmar que todos los participantes incurrieron simultáneamente en "precios excesivos". Finalmente, las recurrentes manifiestan que catalogar como precio excesivo a las cotizaciones más bajas con respecto a las otras ofertas presentadas en el concurso vulnera los principios de eficiencia, racionalidad y conservación de las ofertas, al ignorar la verdad material demostrada por la libre competencia.

Al contestar la audiencia inicial, el CONAVI rebatió categóricamente la tesis de las apelantes sobre la convergencia de precios entre ofertas. La Administración aclaró que la razonabilidad económica no se determina por promedios ni por la simple mayoría de participantes, puesto que las propuestas recibidas no sustituyen la validez del estudio de mercado elaborado durante la fase preparatoria. Conforme a la normativa, el escrutinio debe efectuarse frente a los parámetros institucionales y no a partir de las cotizaciones del certamen. Asimismo, la entidad advirtió que la similitud de precios entre competidores no garantiza su apego a la realidad comercial, ya que podría derivar de errores de estimación comunes o de interpretaciones compartidas. Por consiguiente, reiteró su obligación legal de ejercer un control técnico independiente para tutelar los fondos públicos. Bajo esta premisa, catalogó como inaceptables los alegatos que pretenden legitimar los montos ofertados basándose únicamente en su cercanía con las demás propuestas, advirtiendo que resultaba indispensable aportar pruebas económicas cuantitativas y desgloses de costos individuales debidamente respaldados para acreditar la viabilidad de las plicas.

En atención a lo expuesto, este órgano contralor determina que los alegatos formulados por las empresas recurrentes resultan inaplicables; siendo que no es jurídicamente viable sostener que un precio, calificado como excesivo por la Administración, adquiera la condición de razonable amparándose de forma exclusiva en que tanto la propuesta propia como las cotizaciones de los demás participantes superan el margen superior de tolerancia. El hecho de que la totalidad de los montos ofertados sobrepase este límite institucional no acredita la

razonabilidad financiera de las plicas, esta circunstancia únicamente refleja un comportamiento convergente de los competidores dentro de este procedimiento específico. Por consiguiente, aunque una desviación generalizada frente a la estimación administrativa podría representar un indicio, carece de la fuerza probatoria documental e individualizada necesaria para validar las estructuras de costos presentadas. Semejante similitud no demuestra por sí sola la pertinencia técnica de las tarifas, puesto que dicha coincidencia económica también puede derivar de factores ajenos a las verdaderas condiciones del mercado.

Al respecto, se remite a lo resuelto en el punto 1 "*1) Sobre el estudio de mercado, la convergencia de precios ofertados y la posibilidad de actualizarlo conforme a las plicas recibidas en el concurso*.", de esta resolución.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, resulta inviable utilizar las cotizaciones de los demás oferentes como argumento definitivo para demostrar la razonabilidad económica de una propuesta. Si bien dicha similitud tarifaria puede constituir un indicio, carece de la fuerza probatoria requerida para acreditar la aceptabilidad de un precio específico, toda vez que la estructuración financiera depende invariablemente de las condiciones operativas particulares de cada empresa. Por consiguiente, este órgano contralor determina que las apelantes no logran desvirtuar la presunción de validez del acto final. Para tales efectos, resulta insuficiente plantear meras justificaciones teóricas sobre la procedencia de los montos ofertados; estas afirmaciones debían estar rigurosamente demostradas y sustentadas con prueba técnica y documental fehaciente. Finalmente, se reitera que la fase de indagatoria de precios constituía el momento procesal oportuno e idóneo para que las interesadas satisficieran dicha carga probatoria, obligación que omitieron cumplir, lo que imposibilita validar las estructuras de costos presentadas.

Por lo tanto, este órgano contralor es del criterio de que los argumentos de las recurrentes, mediante los cuales pretenden establecer la convergencia de ofertas como el parámetro idóneo para definir los precios de mercado en detrimento del estudio institucional, no resultan de recibo. En primer término, durante la indagatoria conferida, recaía sobre cada oferente la carga de demostrar objetivamente la validez y razonabilidad de sus respectivas cotizaciones, aunado a ello, tal y como se ha expuesto, cualquier cuestionamiento dirigido a invalidar el análisis de mercado de la entidad licitante constituye una discusión enteramente precluida. El momento procesal oportuno para impugnar las estimaciones y los parámetros financieros era mediante la interposición del recurso de objeción contra el pliego de condiciones, etapa previa a su consolidación, en consecuencia, resulta jurídicamente improcedente emplear la audiencia dispuesta en el artículo 106 del RLGCP, o bien, la interposición del actual recurso de apelación, como mecanismos extemporáneos para debatir actuaciones administrativas que ya adquirieron firmeza.

En consecuencia, es criterio de este órgano contralor declarar **sin lugar** los recursos de apelación de las empresas Vieto y Asociados S.A. (8122026000000841), partidas 13, 14, 22 y 23; Compañía Asesora de Construcción e Ingeniería CACISA S.A. (8122026000000844), partidas 10 y 11; Consorcio IGSA-VIETO (8122026000000842), partidas 9, 15, 18, 21 y 24; Castro y De La Torre S.A. (8122026000000845), partidas 4, 5, 8, 10, 11, 16, 17, 19, 20 y 23; O J M Consultores de Calidad y Laboratorios S.A. (8122026000000846), partidas 16 y 17; Consorcio CLC (8122026000000848, 8122026000000850, 8122026000000851, y 8122026000000854), partidas 3, 6, 12, 18; LGC Ingeniería de Pavimentos S.A. (8122026000000852 y 8122026000000853), partidas 1 y 2, e; Ingeniería Gamboa IGSA S.A. (8122026000000849), partidas 7, 8, 19 y 20; en lo que respecta a los alegatos sobre el estudio de mercado, comparación con otras adjudicaciones públicas, naturaleza según demanda y sus riesgos, sobre las normas ISO/IEC 17025 y la comparación con las propias ofertas recibidas, en cuanto a la indagatoria de la licitante del artículo 106 del RLGCP sobre el precio excesivo.

3) Sobre la señalada falta de motivación del acto final y posibles defectos.

La empresa **L G C Ingeniería De Pavimentos S.A.** (recursos No. 8122026000000852 y 8122026000000853) señala que el acto final tiene nulidad absoluta por indebida motivación (artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública), por omitir la modalidad según demanda, así como por infringir los principios de eficacia, conservación de ofertas y fin público, debiendo la contratante si requería mayor detalle haber agotado las vías de subsanación o aclaración para preservar la oferta, aunado a que con el cambio de año fiscal (2026), la Administración pudo haber absorbido las diferencias económicas, en lugar de declarar desierto el concurso. La impugnante arguye que además el acto es nulo por falta de rigurosidad técnica dado que la licitante aplicó un presupuesto espejo o clonado entre regiones asimétricas, explica que hay una contradicción material al contrastar los oficios de evaluación de precios para las líneas 1, 4, 7, 10, 13, 16, 19, 22 (de igual forma para las líneas 2, 5, 8, 11, 14, 17, 20, 23), pues se indicó el mismo monto estimado. Por último, indica la recurrente que aporta con el recurso información de los costos presentados en otros concursos tramitados por CONAVI, así como por municipalidades del país, costos que son consecuentes con los presentados a este concurso, que según CONAVI son excesivos; pero en su momento los consideró razonables e incluso los adjudicó. Detalla que remite cotizaciones realizadas por servicios semejantes del CONAVI y municipalidades del país (anexo 1) y adjunta copia de las ofertas, cotizaciones y contrato de las contrataciones señaladas (anexo 2).

La apelante **Consorcio CLC** (recursos No. 8122026000000854, 8122026000000851, 8122026000000850 y 8122026000000848) argumenta que, la declaratoria de infructuosidad de las Líneas 3, 6, 12 y 18 dictada mediante el ACUERDO-CONAVI-CA-260-2026 adolece de una absoluta falta de motivación técnica y jurídica, resultando abiertamente contraria al artículo 136 de la LGAP, al artículo 51 de la LGCP y a los artículos 106 y 139 del RLGCP. Sostiene que la Administración descalificó su propuesta técnica y legalmente elegible recurriendo a afirmaciones de rechazo abstractas y circulares del tipo "no se recibe a satisfacción por ausencia de pruebas", omitiendo efectuar una valoración real e individualizada que refutara técnicamente cada componente de sus desgloses financieros. Ante la gravedad de estos vicios sustanciales en el motivo del acto que le causan una evidente indefensión procesal, la recurrente solicita expresamente la nulidad absoluta de los actos preparatorios de inelegibilidad y exclusión, y del acto final que declaró infructuoso el concurso para restablecer la legalidad. Como pruebas fundamentales aportadas con el recurso para demostrar la razonabilidad y proporcionalidad de sus precios unitarios y globales frente al mercado, CLC remite a sus detalladas estructuras de costos de subsanación (oficios CLC-CR-2026-001, 002, 004 y 006), incorpora tablas comparativas frente a las tarifas oficiales del LANAMME de la UCR y cotizaciones de la licitación 2023PX-000310-0006500001, y ofrece formalmente aportar un dictamen técnico pericial de parte elaborado por un profesional externo calificado al amparo del artículo 246 del RLGCP

La recurrente **Ingeniería Gamboa IGSA S.A.** (recurso No. 8122026000000849) argumenta que, acusa una absoluta falta de motivación del acto final y de los informes del Departamento de Costos que sustentaron la exclusión de sus ofertas para las Líneas 7, 8, 19 y 20, alegando que la Administración recurrió a fórmulas de rechazo genéricas y predeterminadas sin desglosar técnicamente qué componentes eran improcedentes, qué costos estaban desproporcionados o qué prueba adicional resultaba idónea, violando los precedentes de la Contraloría General en la resolución R-DCP-SICOP-00401-2024. Ante este vicio sustancial en el motivo y la desnaturalización del procedimiento de subsanación de razonabilidad del artículo 106 del RLGCP, IGSA solicita expresamente la nulidad de la declaratoria de infructuosidad del concurso adoptada mediante el ACUERDO-CONAVI-CA-260-2026. Como pruebas fundamentales aportadas para demostrar que sus cotizaciones reflejan el mercado real y desacreditar la excesividad alegada, la recurrente ofrece el expediente electrónico de la Contratación de Urgencia N.° 2026PE-000003-0006000001 y un cuadro comparativo de precios que evidencia cómo el propio CONAVI contrató posteriormente los mismos ensayos con valores un 123% superiores , sumando además a la oferta probatoria el Estudio de Mercado II, la Enmienda N.° 1 y la resolución contralora R-DCP-SICOP-02062.

La impugnante **O J M Consultores de Calidad y Laboratorios S.A.** (recurso No. 8122026000000846) argumenta que, el acto final de declaratoria de infructuosidad de las Líneas 16 y 17 adolece de una absoluta e insalvable falta de motivación fáctica y jurídica en flagrante violación al artículo 136 de la LGAP. Sostiene que el CONAVI recurrió a plantillas argumentativas genéricas y prefabricadas de rechazo que no explican de manera concreta qué elementos de admisibilidad incumplieron sus propuestas, ocultando además el sustento técnico de la decisión al consignar la plataforma SICOP el error material de "El archivo no existe" para el informe de costos, impidiendo el acceso real a la información. Ante la gravedad de estos vicios de motivación y la consecuente indefensión procesal, la recurrente solicita expresamente declarar la nulidad de las descalificaciones de sus plicas y la anulación total del acto final adoptado en el ACUERDO-CONAVI-CA-260-2026. Como pruebas fundamentales aportadas con el recurso para justificar sus pretensiones y demostrar la viabilidad y razonabilidad de sus precios, OJM remite a sus respuestas de subsanación de costos (oficios No. 033-2026 y 034-2026) con sus Formularios 6.1 y 6.2 corregidos, capturas de pantalla que acreditan la inoperancia de SICOP, cuadros comparativos frente a precios del LANAMME y de la Municipalidad de San José, así como a los informes favorables del CONAVI (GCTR-DCO-159-2026, GAJ-322-2026 y EJE-030-2026) que ya certificaban su plena elegibilidad.

La empresa **Castro y De La Torre S.A.** (recurso No. 8122026000000845) señala que el acto final no se encuentra motivado ni es conforme al numeral 44 del RLGCP en su versión vigente al no haberse hecho el análisis de los precios de las ofertas recibidas en el concurso, de forma que es insuficiente concluir que un precio es excesivo solo por estar por encima del rango de tolerancia fijado por la licitante. Agrega la impugnante que además existe un error en la metodología empleada por el CONAVI para analizar las ofertas y determinar la supuesta irrazonabilidad, pues por un lado había indicado proyecciones de consumo o demanda en el pliego -al reflejar los históricos de consumo-, que si bien eran una expectativa por la modalidad del contrato, eran la base para la formulación de los precios unitarios ofertados por los oferentes; no obstante, posteriormente en el análisis de razonabilidad desconoce la función económica de las proyecciones, al no considerar que eran la guía para estimar el costo en laboratorios, personal, vehículos, equipos, logística, acreditaciones, calibraciones, supervisión técnica y demás recursos necesarios para la correcta ejecución contractual. Por último, la impugnante reclama que la decisión recurrida constituye una infracción a los principios de eficiencia, eficacia, valor por el dinero, proporcionalidad y conservación de las ofertas, por cuanto priva a la Administración de una oferta competitiva como la suya que cumplió con los requisitos técnicos, legales y financieros, lo que además genera riesgos de afectación a la continuidad y oportunidad de los servicios requeridos por la licitante como lo es la verificación de calidad de materiales para proyectos de infraestructura vial y con el perjuicio de tener que eventualmente replantear el procedimiento de contratación, promover nuevos procesos licitatorios o recurrir a mecanismos alternativos para satisfacer la necesidad pública.

El **Consorcio IGSA-VIETO** (recurso No. 8122026000000842) considera que la Administración incurre en un error al equiparar un precio superior al monto estimado con un precio excesivo -ante lo cual debió demostrar que su oferta no respondía a condiciones normales del mercado o que incorporaba una utilidad irrazonable- y que invocó una declaratoria de infructuosidad, cuando lo procedente era declarar desierto porque todas las ofertas no fueran válidas. Por otro lado, señala falta de motivación del acto final al indicar el CONAVI expresiones genéricas, sin precisar, renglón por renglón, que sus precios no eran válidos, lo cual lleva a su nulidad absoluta. Finalmente, considera que la Licitante aplicó criterios de razonabilidad distintos entre oferentes y sus informes hacen referencia a objetos contractuales distintos al concurso de marras.

La recurrente **Compañía Asesora de Construcción e Ingeniería CACISA S.A.** (recurso No. 8122026000000844) argumenta que el acto final adolece de nulidad por indebida e insuficiente motivación, toda vez que la licitante no analizó el contenido desarrollado en los subsanes para justificar la razonabilidad de los precios cotizados, y concluyó la excesividad -precio inaceptable por exceder el 15% del estimado- sin desarrollar una justificación clara, verificable, congruente y sustentada en criterios técnicos objetivos, conforme exigen los numerales 51 de la LGCP, 106, 139 del RLGCP, 132 y 133 de la Ley General de la Administración Pública, así como acorde a la jurisprudencia de la Sala Constitucional atinente. Al respecto, la impugnante aporta criterios técnicos suscritos por la Ing. Carolina Palma Campos, con el fin de acreditar que sus precios cotizados son precios normales de mercado, utilizando como referencia cotizaciones del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME-UCR) -líneas 10 y 11- y procedimientos de la Municipalidad de San José y Montes de Oro (línea 10). Alega la apelante que el CONAVI desacató el mandato de esta Contraloría General por cuanto no analizó la totalidad de las ofertas presentadas, lo que a su criterio ocasiona un vicio en el análisis de razonabilidad de precios, pues de las 6 ofertas recibidas solo analizaron 3, lo que estima constituye una afectación sustancial que compromete la validez técnica, económica y jurídica de las conclusiones alcanzadas por la Administración en materia de razonabilidad, al haber sustituido un análisis integral por una evaluación parcial y selectiva. Por último, la apelante arguye que la declaratoria de infructuosidad de las partidas impugnadas transgrede los principios de valor por el dinero, eficiencia, postergación injustificada a la satisfacción de interés general e implica un despilfarro de recursos por la necesidad de tramitar nuevos procedimientos, por lo que solicita su anulación.

La impugnante **Vieto y Asociados S.A.** (recurso No. 8122026000000841) arguye que no existió una motivación por parte de la Administración para excluir su oferta, pues no se demostró por qué sus justificaciones no acreditaban la razonabilidad de sus precios, el estudio de mercado utilizado como parámetro de referencia y la forma en que estos cubrían los costos reales de transporte, disponibilidad, logística,

acreditación, personal, equipo, garantías, riesgo y subutilización. Agrega que, en una contratación similar (No. 2026PE-000003-0006000001), el CONAVI aceptó como razonables precios mayores a los que estimó como excesivos en la licitación de marras. Finalmente, con base en cotizaciones de LanammeUCR, pretende demostrar que los precios ofrecidos por esta institución son mucho más altos que los precios del estudio de mercado y que los propios oferentes demostraron a la Administración cuáles fueron los verdaderos precios de mercado.

Al respecto, el **CONAVI** señala que en el acto final se indicaron las razones que sustentan la decisión, de modo que no debe confundirse con el desacuerdo respecto de las conclusiones alcanzadas por la Administración. Detalla la contratante que rechaza los argumentos de que no se haya efectuado un análisis pormenorizado, puesto que la utilización de criterios metodológicos homogéneos no implica ausencia de análisis individual, sino aplicación uniforme del principio de igualdad y de una metodología técnica común, para garantizar que todas las ofertas fueran evaluadas bajo las mismas reglas previamente establecidas, conforme al numeral 44 del RLGCP. Asimismo, refiere la Administración que el deber de motivación se satisface con que el acto contenga un motivo legítimo, existente y jurídicamente suficiente, sin imponer una determinada extensión o formato para la exposición de las razones, de manera que es suficiente que se permita identificar claramente los hechos, las normas aplicables y el razonamiento que condujo a la decisión administrativa, requisitos que estima se han cumplido mediante los informes que se integraron en el acto final.

En este sentido, aduce el CONAVI que no estima procedente los argumentos sobre errores materiales o inconsistencias numéricas, pues únicamente los vicios sustanciales que inciden en el contenido esencial del acto administrativo tienen aptitud para provocar su invalidez, pero que en todo caso no se ha acreditado que dichas imprecisiones hayan modificado el resultado del estudio técnico ni que de corregirse la conclusión administrativa debió ser distinta. Sobre el nuevo ejercicio fiscal y la ampliación presupuestaria indica la licitante que lo anterior no forma parte del procedimiento de análisis de la razonabilidad de precios y rechaza la utilización de presupuesto espejo o clonado por carecer de sustento. Finalmente, refiere que se ampara en el artículo 96 del RLGCP para solo haber evaluado las ofertas potencialmente mejor puntuadas y que la declaratoria de infructuosidad es procedente cuando las ofertas no superan alguno de los estudios como lo es el de razonabilidad, por lo que no debe confundirse con causales para declarar desierto un procedimiento.

Sobre la prueba aportada por los apelantes, el CONAVI refiere que debe considerarse que LanammeUCR desarrolla sus actividades bajo un esquema de financiamiento público que no incorpora todos los costos empresariales propios de un operador privado, tales como utilidad, recuperación de inversiones, carga tributaria e impuesto sobre la renta, sino que es un órgano universitario que ya cuenta con una fuente permanente de financiamiento estatal destinado al cumplimiento de fiscalización de la red vial nacional, conforme a la Ley No. 8114, por lo que sus tarifas constituyen un parámetro de referencia institucional, pero no necesariamente el precio de mercado del sector privado, por lo que no resulta jurídicamente procedente el ejercicio comparativo con los precios de las recurrentes para justificar que sus precios son típicos o competitivos dentro del mercado nacional. En la misma línea, la Administración sobre la comparación de los precios de las impugnantes con contrataciones de otras entidades públicas y cotizaciones privadas, afirma que lo anterior carece de fuerza probatoria suficiente para desvirtuar los análisis realizados por su parte, toda vez que cada contratación pública responde a condiciones particulares de ejecución, alcance, riesgos, ubicación geográfica, cantidades estimadas, condiciones contractuales, plazos, obligaciones administrativas y distribución de costos indirectos, lo que impide efectuar comparaciones sin demostrarse la equivalencia integral de todos esos factores.

Criterio de la División. Las empresas apelantes, sea de forma individual o consorciada, coinciden en el alegato que bajo sus perspectivas el acto final impugnado carece de la motivación suficiente y le señalan diversos cuestionamientos, por lo que solicitan se declare su nulidad absoluta.

Sobre este extremo, es menester señalar que el acto final ostenta una presunción de validez y bajo ese supuesto se ha formulado el régimen impugnaticio en materia de contratación pública, ello según los numerales 88 de la LGCP, 246 y 262 del RLGCP y 128 de la Ley General de la Administración Pública. De forma que corresponde a quien lo impugna demostrar cualquier falencia que le impute, para lo cual todo apelante debe aportar la prueba idónea y pertinente en que se apoyen sus argumentaciones, y cuando discrepe de los estudios que sirven de motivo para adoptar la decisión administrativa, debe rebatir estos criterios en forma razonada aportando los dictámenes y estudios emitidos por profesionales calificados en la materia sobre la que impugne. Sobre este deber de fundamentación este órgano contralor ha emitido diversos pronunciamientos entre estos la resolución R-DCP-SICOP-00412-2025 del 10 de marzo de 2025. Por lo que si bien es aplicable el régimen de nulidades, contemplado en la Ley General de la Administración Pública (artículo 7 de la LGCP), queda a cargo de quien recurre demostrar de forma fehaciente que el acto administrativo adolece algún vicio de tal magnitud que implique su anulación.

Ahora bien, en el caso concreto se observa que la licitante sometió las ofertas a los estudios financiero, técnico, legal y de razonabilidad de precios, siendo en este último donde las oferentes -ahora apelantes- no lograron superar el análisis de la Administración y es el punto de cuestionamiento en esta vía recursiva. (Ver en expediente electrónico [3. Apertura de ofertas]/ Estudio técnicos de las ofertas). Como parte del análisis de razonabilidad, el CONAVI emitió los oficios:

Estudios de razonabilidad de precios de las 24 partidas		
CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-141-2026 (partida 1)	CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-149-2026 (partida 9)	CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-156-2026 (partida 17)
CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-142-2026 (partida 2)	CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-139-2026 (partida 10)	CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-157-2026 (partida 18)
CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-143-2026 (partida 3)	CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-140-2026 (partida 11)	CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-162-2026 (partida 19)
CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-144-2026 (partida 4)	CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-151-2026 (partida 12)	CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-163-2026 (partida 20)
CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-145-2026 (partida 5)	CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-152-2026 (partida 13)	CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-164-2026 (partida 21)
CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-146-2026 (partida 6)	CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-153-2026 (partida 14)	CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-165-2026 (partida 22)

CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-147-2026 (partida 7)	CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-154-2026 (partida 15)	CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-166-2026 (partida 23)
CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-148-2026 (partida 8)	CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-155-2026 (partida 16)	CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-DCVP-DCOS-167-2026 (partida24)

Fuente: elaboración propia con datos del expediente [2. Información de Pliego de condiciones]/ Resultado de la solicitud de verificación/ Solicitudes Nos. 1861999 (0672026610300026), 1862003 (0672026610300027) y 1862009 (0672026610300028).

Los anteriores estudios de razonabilidad en general fueron estructurados con una síntesis de la solicitud de subsanación y las respectivas respuestas de los oferentes -ahora apelantes- por ítems, renglones de pago y porcentajes de variación porcentual, para concluir que luego del análisis de forma global el precio ofertado por partida de cada oferente, al superar la banda del 15% respecto al monto de la Administración, se consideraba excesivo y, por ende, no susceptible de adjudicación. Asimismo, los oficios de razonabilidad referidos fueron integrados en el informe de recomendación titulado “INFORME-CONAVI-CA-DIE-GAF-PRO-DC-023-2026” del 25 de mayo de 2026, en el que se concluyó que se recomendaba declarar infructuosas todas las partidas en virtud del resultado negativo de dichos estudios al no haber ofertas que cumplieran los requisitos establecidos en el pliego de condiciones, lo cual fue acogido por el Consejo de Administración del CONAVI mediante Acuerdo 3, alcanzado en la sesión ordinaria del 28 de mayo de 2026 y plasmado en el oficio ACUERDO-CONAVI-CA-260-2026, donde se indica que se declara infructuosa la Licitación Mayor No. 2025LY-000017-0006000001, denominada “Servicios de verificación de calidad de materiales en proyectos de CONAVI de la Red Vial Nacional pavimentada y lastre” en razón a lo expuesto. (Ver en expediente [2. Información de Pliego de condiciones]/ Resultado de la solicitud de verificación/ Solicitudes Nos. 1921795 (0232026610300049) y 1921948 (0752026610300042)).

Así las cosas, el preámbulo expuesto constituye la motivación que sustentó el acto final de declaratoria de infructuosidad del procedimiento en cuestión, por lo que como se indicó corresponde a las partes recurrentes demostrar que los elementos que constan en el expediente de la licitación 2025LY-000017-0006000001 son insuficientes para tener por motivado el acto final o que este tiene defectos de tal gravedad que lo invaliden.

Bajo esta tesitura, es preciso recordar que a nivel procesal era en la indagatoria donde los participantes debían demostrar que sus precios eran aceptables y aportar la prueba idónea que así lo permitiera colegir, lo anterior por cuanto de no atender dicha prevención en tiempo y forma, la consecuencia es que caduca la posibilidad de solventar los defectos señalados en un momento posterior, ello según lo estipulado en los numerales 50 de la LGCP y 134 del RLGCP. De modo que esta sede de apelación no puede considerarse como una oportunidad adicional para que los oferentes intenten justificar nuevamente sus precios y remitan material probatorio que debió aportarse en el momento preciso ante la licitante, por lo que la facultad de subsanar se agotó en sede administrativa al responder las respectivas solicitudes de información, derivadas del numeral 106 del RLGCP. (Sobre el tema abordado véanse las resoluciones R-DCP-SICOP-01690-2024 del 29 de octubre de 2024, R-DCP-SICOP-01669-2025 del 08 de septiembre de 2025, R-DCP-SICOP-01690-2025 y R-DCP-SICOP-01693-2025 ambas del 09 de septiembre de 2025, y R-DCP-SICOP-00375-2026 del 03 de marzo de 2026).

Partiendo de lo anterior, la discusión en esta sede se limita a lo aportado por las partes recurrentes ante la Administración, a efectos de acreditar la razonabilidad de sus precios en caso de que ello haya sido mal valorado por la licitante. Así, conforme a los estudios de razonabilidad referidos, se observa que una vez analizadas las respuestas que las apelantes extendieron a las indagatorias, la Administración determinó que estas no lograron desvirtuar la presunción de excesividad, por cuanto no aportaron insumos probatorios que evidenciaran la cotización de precios aceptables, según los parámetros establecidos en el pliego de condiciones. A partir de ello, debían las apelantes en aras de fundamentar sus gestiones recursivas, demostrar cuál fue el error en que pudo haber incurrido el CONAVI al valorar sus respuestas a la indagatoria y aplicar la metodología consolidada, y cómo por su parte sí justificaron adecuadamente sus precios. Sobre este punto este órgano contralor estima que las respuestas que brindaron las oferentes -ahora apelantes- a la indagatoria no fueron sustentadas a nivel probatorio, pues la presentación del formulario del desglose de precios o mención de precios de productos de manera aislada son insuficientes, ya que por imperativo del numeral 106 del RLGCP, ante un precio que puede ser inaceptable, se debe aportar la información y documentos que resulten pertinentes para justificar razonadamente la oferta.

Por otro lado, las apelantes en sus recursos formularon algunos argumentos y remitieron algunos documentos adicionales a las piezas del expediente administrativo respecto a los que esta División procede a emitir las siguientes consideraciones:

Sobre las cotizaciones o tarifas del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME-UCR), cabe acotar que no resultan válidas como punto de referencia o comparación con los precios ofertados para acreditar que dichos precios son los normales del mercado, lo anterior por cuanto las apelantes omiten desarrollar por qué, pese a la naturaleza jurídica y funcional de LANAMME-UCR, la cual es una dependencia de una institución pública descentralizada, podría considerarse a ésta como un agente económico que participa en condiciones de competencia en el mercado de servicios de verificación de calidad. Asimismo, respecto a la alusión a otros procedimientos licitatorios de CONAVI y otras instituciones -y los precios allí ofertados- que realizan las recurrentes, se denota que estas omiten realizar un análisis argumentativo y probatorio robusto en el que se acredite la comparabilidad entre los distintos procedimientos de frente al de marras, siendo que no se observa que se haya demostrado que se trate de los mismos objetos contractuales (ensayos, ítems o renglones), de circunstancias similares en cuanto a la zona geográfica y la ejecución, condiciones técnicas análogas o que haya coincidencia de la metodología para la elaboración del estudio de mercado y el establecimiento de los precios de referencia. Aspectos que eran indispensables que las impugnantes acreditaran para poder sostener que se trata de procedimientos comparables o equivalentes con el presente y así utilizar los precios de esos procesos como puntos de referencia. Por lo que tanto las cotizaciones de LANAMME-UCR como los documentos de otras contrataciones públicas no se consideran pruebas idóneas para acreditar que los precios de las apelantes no sean excesivos.

A partir de lo anterior, se estima que los criterios técnicos remitidos por la recurrente Compañía Asesora de Construcción e Ingeniería CACISA S.A. (partidas 10 y 11) son insuficientes y carecen de solidez y rigurosidad técnica, primero porque cuestionan el estudio mercado consolidado, lo que se encuentra precluido en esta fase de apelación, y además porque utilizan como base tarifas de LANAMME-UCR y precios de contrataciones de la Municipalidad de San José y Montes de Oro, sin demostrar el sustento de por qué pese a la naturaleza jurídica de dicho

laboratorio es una fuente válida y por qué dichos procedimientos son equivalentes por la identidad de sus condiciones respecto al presente procedimiento, la sola manifestación de que son procedimientos actuales de otras instituciones públicas, bajo competencia y comparables técnicamente, no es de recibo por lo indicado. Aunado a ello, con dichos dictámenes la estrategia de la recurrente es demostrar sus costos internos, sin embargo, no acredita que esos precios sean los acordes al mercado actual, por ende, no desvirtúa que sus precios sean excesivos. El dictamen remitido por el Consorcio CLC fue presentado de manera extemporánea, como se indicó al extender la audiencia inicial, por lo que no se hará abordaje del mismo.

Por otra parte, sobre el alegato que la licitante debió aplicar la versión de los numerales 44 y 106 del RLGCP vigente al momento del dictado del acto final-, es preciso reiterar que la reforma al RLGCP, introducida mediante el Decreto Ejecutivo No. 45782 del 8 de abril de 2026 (publicado en La Gaceta No. 95 del 26 de mayo de 2026), es aplicable a los procedimientos cuya decisión inicial se emita a partir de la publicación de la reforma aludida en el Diario Oficial La Gaceta -según su transitorio-, de forma que dado que en este caso la decisión inicial se publicó el 26 de septiembre de 2025, momento donde estaba vigente la versión anterior del RLGCP, es dicha versión la normativa aplicable, contrario a lo indicado por la apelante. (Ver en expediente [1. Información de solicitud de contratación]/ Fecha de solicitud de contratación 26/09/2025). Para mayor abundamiento sobre la temática, se remite a la resolución R-DCP-SICOP-01319-2026 del 24 de julio de 2026.

Respecto al argumento de la Compañía Asesora de Construcción e Ingeniería CACISA S.A. sobre que el CONAVI desobedeció la orden de esta Contraloría General de evaluar la totalidad de las plicas recibidas, lo que sostiene la recurrente condujo a un análisis parcializado de los precios ofertados, cabe acotar que si bien lo indicado por esta División se sustenta en el numeral 137 del RLGCP, el procedimiento para analizar la razonabilidad descrito en los numerales 44 y 106 del RLGCP -en su versión aplicable a este procedimiento- no contempla la utilización de los precios de las ofertas recibidas, por ende, no demuestra la recurrente cómo la evaluación de todas las plicas hubiese revertido la conclusión de excesividad ni tampoco por qué el acto final no esté sustentado a nivel técnico. En la misma línea, tampoco es acertado el argumento de que por haber cambio de año fiscal, deba la Administración automáticamente aceptar los precios ofertados como precios de mercado y prescindir del análisis de razonabilidad, puesto que, conforme a los numerales 41 de la LGCP y 134 del RLGCP, la licitante debe realizar los estudios correspondientes a las ofertas y adjudicar las plicas que los superen.

En igual sentido, no se aprecia que las apelantes hayan demostrado que los montos estimados por la Administración para comparar los precios ofertados constituyan la utilización de un presupuesto espejo o no tengan trazabilidad, así como que las proyecciones indicadas en el pliego de condiciones no hayan sido tomadas en cuenta por la licitante, porque al ser un procedimiento por demanda, no hay una cantidad definida. De igual forma tampoco se ha acreditado por las recurrentes que algún error metodológico, aritmético o de identificación del objeto en los estudios de razonabilidad sea relevante o desvirtúe la conclusión sobre la falta de justificación de los precios de las participantes y la respectiva excesidad. Asimismo, se acota que este caso, tal como resolvió la licitante, corresponde a un procedimiento infructuoso al no haber ofertas elegibles, no así a un procedimiento desierto, por cuanto el motivo no ha sido que haya razones de protección al interés público que tornen inviable la adjudicación, lo anterior de conformidad con los artículos 51 de la LGCP y 139 de su Reglamento.

Corolario de lo expuesto y retomando el planteamiento inicial de este apartado de la resolución, era deber de las apelantes demostrar que el acto final de declaratoria de infructuosidad carece de la motivación que impide conocer las razones de la licitante para descalificarlos del concurso o que la decisión final tiene algún defecto relevante; lo que no se observa que se haya acreditado en este caso, porque las recurrentes no han demostrado que la información referida en el acto final y los estudios de razonabilidad no sean suficientes ni consistentes en cuanto a la metodología empleada, el examen de lo aportado por las oferentes al atender la indagatoria ni que evidencien que en algún caso en particular el precio ofertado no superara las bandas de tolerancia de este procedimiento y justifique se revierta la conclusión de precio excesivo.

Así las cosas, los estudios de razonabilidad -algunos con mayor profundidad que otros- son consecuentes en establecer claramente las variaciones porcentuales y la causa de que se consideraran como inaceptables. Por consiguiente, el deber de motivación se estima cumplido, en cuanto el numeral 136 de la Ley General de la Administración Pública permite que el acto final se acompañe de los dictámenes o estudios que sustentan la decisión administrativa -al igual que los numerales 51 de la LGCP y 139 de su Reglamento-. De modo que el reclamo de falta de motivación no puede corresponder a una desavenencia con lo resuelto por el fondo por el CONAVI y, por tanto, no puede acogerse. Sobre el particular esta Contraloría General ha indicado que no existe la nulidad por la nulidad misma y la parte promovente debe demostrar el perjuicio y relevancia del defecto que señale (ver resolución R-DCP-00003-2026 del 13 de enero de 2026 de las 12: 45 horas), lo que en el caso concreto implicaba que las apelantes demostraran como una motivación más profusa hubiese revertido la conclusión de precio excesivo para sus plicas, lo que no ha acontecido, faltando a su deber de fundamentación (artículos 88 de la LGCP, 246 y 262 del RLGP), por lo que se declara sin lugar el punto.

En consecuencia, es criterio de este órgano contralor declarar **sin lugar** los recursos de apelación de las empresas Vieto y Asociados S.A. (8122026000000841), partidas 13, 14, 22 y 23; Compañía Asesora de Construcción e Ingeniería CACISA S.A. (8122026000000844), partidas 10 y 11; Consorcio IGSA-VIETO (8122026000000842), partidas 9, 15, 18, 21 y 24; Castro y De La Torre S.A. (8122026000000845), partidas 4, 5, 8, 10, 11, 16, 17, 19, 20 y 23; O J M Consultores de Calidad y Laboratorios S.A. (8122026000000846), partidas 16 y 17; Consorcio CLC (8122026000000848, 8122026000000850, 8122026000000851, y 8122026000000854), partidas 3, 6, 12, 18; LGC Ingeniería de Pavimentos S.A. (8122026000000852 y 8122026000000853), partidas 1 y 2, e; Ingeniería Gamboa IGSA S.A. (8122026000000849), partidas 7, 8, 19 y 20; en lo que respecta a los alegatos sobre la falta de motivación del acto final y la solicitud de declaratoria de nulidad absoluta.

Por último, siendo que la integralidad de los argumentos expuestos por las recurrentes y abordados en la presente resolución han sido declarados sin lugar, se impone declarar **sin lugar la totalidad de los recursos de apelación i**nicialmente admitidos en este procedimiento.

Recurso 8122026000000853 - L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA

Téngase por atendido este aspecto, según lo resuelto en el apartado 4. *Considerando "Recurso 8122026000000854 - L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA" de la presente resolución.

Recurso 8122026000000852 - L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA

Téngase por atendido este aspecto, según lo resuelto en el apartado 4. *Considerando "Recurso 8122026000000854 - L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA" de la presente resolución.

Recurso 8122026000000851 - L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA

Téngase por atendido este aspecto, según lo resuelto en el apartado 4. *Considerando "Recurso 8122026000000854 - L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA" de la presente resolución.

Recurso 8122026000000850 - L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA

Téngase por atendido este aspecto, según lo resuelto en el apartado 4. *Considerando "Recurso 8122026000000854 - L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA" de la presente resolución.

Recurso 8122026000000849 - INGENIERIA GAMBOA IGSA SOCIEDAD ANONIMA

Téngase por atendido este aspecto, según lo resuelto en el apartado 4. *Considerando "Recurso 8122026000000854 - L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA" de la presente resolución.

Recurso 8122026000000848 - L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA

Téngase por atendido este aspecto, según lo resuelto en el apartado 4. *Considerando "Recurso 8122026000000854 - L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA" de la presente resolución.

Recurso 8122026000000846 - O J M CONSULTORES DE CALIDAD Y LABORATORIOS SOCIEDAD ANONIMA

Téngase por atendido este aspecto, según lo resuelto en el apartado 4. *Considerando "Recurso 8122026000000854 - L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA" de la presente resolución.

Recurso 8122026000000845 - CASTRO Y DE LA TORRE SOCIEDAD ANONIMA

Téngase por atendido este aspecto, según lo resuelto en el apartado 4. *Considerando "Recurso 8122026000000854 - L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA" de la presente resolución.

Recurso 8122026000000842 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Téngase por atendido este aspecto, según lo resuelto en el apartado 4. *Considerando "Recurso 8122026000000854 - L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA" de la presente resolución.

Recurso 8122026000000844 - COMPAÑIA ASESORA DE CONSTRUCCION E INGENIERIA CACISA SOCIEDAD ANONIMA

Téngase por atendido este aspecto, según lo resuelto en el apartado 4. *Considerando "Recurso 8122026000000854 - L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA" de la presente resolución.

Recurso 8122026000000841 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

Téngase por atendido este aspecto, según lo resuelto en el apartado 4. *Considerando "Recurso 8122026000000854 - L G C INGENIERIA DE PAVIMENTOS SOCIEDAD ANONIMA" de la presente resolución.

5. Aprobaciones

Encargado	ADRIANA PACHECO VARGAS	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	28/08/2026 14:22	**Vigencia certificado**	01/07/2026 08:56 - 30/06/2030 08:56
DN Certificado	CN=ADRIANA PACHECO VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ADRIANA, SURNAME=PACHECO VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-01-0960-0433		
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)	28/08/2026 15:02	**Vigencia certificado**	05/02/2026 13:12 - 04/02/2030 13:12
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		

Encargado	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	28/08/2026 15:21	**Vigencia certificado**	16/11/2023 15:59 - 15/11/2027 15:59
DN Certificado	CN=ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ALFREDO, SURNAME=AGUILAR ARGUEDAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1249-0197		
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	03/09/2026 23:59

Número resolución	R-DCP-SICOP-01535-2026	**Fecha notificación**	28/08/2026 15:39