



Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	Gabriel Rodríguez Arias		
Fecha/hora gestión	10/09/2026 08:06	Fecha/hora resolución	10/09/2026 08:27
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000001700
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000007-0000500001	Nombre Institución	MUNICIPALIDAD DE ALAJUELA
Descripción del procedimiento	Contratación de servicios de maquinaria y cuadrillas de apoyo para el Subproceso de Gestión Vial bajo modalidad según demanda de Cuantía inestimable		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000001852	18/08/2026 12:48	DENNIS MONGE CAMPOS	CONSTRUCTORA MECO SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	Allanamiento

Emitir el por tanto de la resolución	☐
--------------------------------------	--------------------------

3. *Resultando

I- El 07 de agosto de 2026, la Municipalidad de Alajuela publicó la primera versión del pliego de condiciones del procedimiento de compra 2026LY-000007-0000500001, para la contratación de servicios de maquinaria y cuadrillas de apoyo para el subproceso de gestión vial, bajo la modalidad según demanda, de cuantía inestimable.

II- El 18 de agosto de 2026, mediante documento 8002026000001852, la empresa Constructora Meco Sociedad Anónima interpuso recurso de objeción contra el pliego de condiciones del procedimiento de compra 2026LY-000007-0000500001.

III- El 20 de agosto de 2026, mediante documento 8052026000001228, la División de Contratación Pública otorgó Audiencia Especial a la Administración respecto del recurso de de objeción interpuesto contra la primera versión del pliego de condiciones del procedimiento de compra 2026LY-000007-0000500001.

IV- El 02 de septiembre de 2026, mediante documento 8062026000002265, la Administración atendió la Audiencia Especial otorgada por la División de Contratación Pública.

V- La presente resolución se emite dentro del plazo de ley, habiéndose observado en su trámite las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

4. *Considerando

Recurso 8002026000001852 - CONSTRUCTORA MECO SOCIEDAD ANONIMA

I- Deber de fundamentación y elementos esenciales de la prueba

La fundamentación constituye un requisito esencial de los recursos de objeción contra el pliego de condiciones, cuya inobservancia puede determinar el rechazo de los argumentos formulados. En materia de contratación pública, este deber exige respaldo técnico y/o demostrativo de las argumentaciones presentadas por quienes objetan un pliego de condiciones, de manera que resulta fundamental considerar las pautas que al respecto ofrece la Ley General de Contratación Pública, N° 9986 (LGCP), y su Reglamento (RLGCP).

Los artículos 88 y 95 de la LGCP, en concordancia con los artículos 246 y 254 del RLGCP, enfatizan la necesidad de que cualquier recurso se encuentre debidamente fundamentado. Este deber implica que deben acompañarse de pruebas sólidas y estudios técnicos para desvirtuar los criterios de la Administración o respaldar las afirmaciones de quienes los presentan.

Además, los recursos deben identificar claramente las normas y los principios de contratación pública que consideren infringidos, vulnerados o inobservados. De incumplir estos requisitos mínimos, estarán sujetos al rechazo de conformidad con el artículo 87 de la LGCP y el inciso c) del artículo 245 de su Reglamento. Esto se debe a que los actos de la Administración, incluido desde luego un pliego de condiciones, se presumen válidos y, para poder desvirtuar esa presunción, quien objeta debe presentar pruebas suficientes y técnicamente respaldadas como sustento de sus afirmaciones. Simples consideraciones de forma o fondo, carentes de respaldo técnico, no resultan admisibles dentro del marco del régimen recursivo.

El deber de fundamentación en la contratación pública es, pues, un elemento esencial para garantizar la transparencia y la preservación de la legalidad en los procedimientos de objeción contra el pliego de condiciones.

Asociado al deber de fundamentación se encuentra el análisis de las características esenciales que debe reunir la prueba aportada para sustentar las afirmaciones de quien recurre. Para resultar idónea y efectiva en el contexto del recurso, la prueba debe reunir, esencialmente, condiciones de legalidad o licitud, utilidad y pertinencia.

La legalidad implica que la prueba haya sido obtenida y aportada conforme al ordenamiento jurídico, respetando los derechos fundamentales y las reglas que disciplinan su obtención e incorporación al procedimiento.

La utilidad se refiere a la aptitud de la prueba para contribuir efectivamente al esclarecimiento de los hechos controvertidos y aportar elementos relevantes para la resolución del recurso.

La pertinencia exige que exista una relación directa entre la prueba ofrecida y los hechos o argumentos cuya acreditación se pretende, de manera que permita demostrar o desvirtuar los aspectos efectivamente discutidos.

Precisamente por ello, el artículo 246 del RLGCP dispone que: "(...) Los recursos se presentarán debidamente fundamentados y con la prueba idónea (...)." Asimismo, establece que: "(...) Cuando el recurrente discrepe de los estudios que sirven de motivo a la decisión administrativa, deberá rebatir esos estudios en forma razonada, aportando criterios emitidos por profesionales calificados en la materia que los desvirtúen. Los criterios aportados deberán constituir prueba idónea y pertinente para efectos de acreditar las afirmaciones de quien impugna o desvirtuar los análisis de la Administración. La presentación de una prueba suscrita por un profesional competente será valorada conforme a las reglas de la ciencia y técnica pertinentes por parte de quien resuelva (...)."

Respecto de la prueba y su vinculación con el deber de fundamentación pueden consultarse, entre otras, las resoluciones R-DCA-SICOP-00171-2022 del 15 de junio de 2022; R-DCA-01365-2021 del 15 de diciembre de 2021; R-DCA-1270-2019 del 09 de diciembre de 2019; R-DCA-1149-2019 del 12 de noviembre de 2019; R-DCA-0557-2019 del 14 de junio de 2019; R-DCA-0508-2019 del 29 de mayo de 2019; R-DCA-0663-2018 del 22 de enero de 2018; R-DCA-0008-2018 del 10 de enero de 2018; R-DCA-668-2012 del 14 de diciembre de 2012; y R-DCA-577-2008 del 29 de octubre de 2008.

En consecuencia, el análisis de cada uno de los extremos objetados partirá de determinar si la recurrente cumple con la carga de fundamentación que le corresponde, mediante argumentos suficientes y, cuando resulte necesario, prueba idónea y pertinente que permita acreditar las afirmaciones en que sustenta su pretensión y desvirtuar la presunción de validez del pliego de condiciones. Únicamente cuando dicha carga haya sido satisfecha corresponderá confrontar los argumentos de la recurrente con las justificaciones técnicas suministradas por la Administración y determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión formulada.

II- El allanamiento de la Administración

En materia de recursos de objeción, según lo dispuesto en el artículo 89 de la LGCP y el 249 de su Reglamento, la Administración puede allanarse total o parcialmente a las pretensiones o requerimientos del objetante, siendo de su entera responsabilidad hacerlo, previa valoración y justificación técnica.

En caso de proceder la licitante a realizar modificación del pliego originada por el allanamiento parcial o total, deberá otorgarle la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.

III- Recurso de Constructora Meco Sociedad Anónima

1- Sobre la supuesta contradicción entre la exclusión de servicios profesionales y las exigencias de carácter profesional

Criterio de la División

La recurrente manifiesta que el pliego de condiciones (específicamente en el archivo CONDICIONES GENERALES MUNICIPALIDAD DE ALAJUELA VERSION 26 NOVIEMBRE 2025.pdf) contiene una contradicción interna, pues en el apartado XVII, incisos a) y b), establece que el objeto contractual no corresponde a la contratación de servicios profesionales y, pese a ello, incorpora requerimientos que considera propios de servicios profesionales de ingeniería y arquitectura.

Específicamente, cuestiona la exigencia de acreditar la condición de miembro del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos (CFIA) para la Partida 1; la obligación de contar con un Director Técnico profesional y un Supervisor o Intendente para la Partida 2; y la disposición relativa a los costos de Dirección Técnica conforme al Decreto Ejecutivo N° 18636-MOPT.

A su juicio, estas condiciones resultan incompatibles con la naturaleza que el propio pliego atribuye al objeto contractual y generan incertidumbre respecto de la forma en que debe estructurarse la oferta y sus costos.

En ese sentido, solicita eliminar tales exigencias o, subsidiariamente, reclasificar el objeto contractual y ajustar las restantes disposiciones del pliego que resulten afectadas. Como fundamento invoca los artículos 4 y 42 de la LGCP, 102 de su Reglamento, la Ley Orgánica del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (N° 3663) y el Arancel de Servicios Profesionales de Consultoría para Edificaciones (Decreto Ejecutivo N° 18636-MOPT).

Como prueba ofrece el pliego de condiciones y sus anexos incorporados al expediente de contratación. La pretensión de MECO comprende expresamente los tres requerimientos indicados.

La Administración, mediante oficio MA-A-3916-2026, se opone a eliminar los requisitos relativos al Director Técnico y al Supervisor o Intendente de la Partida 2. Con fundamento en el criterio técnico contenido en el oficio MA-SGV-0764-2026, explica que el Ingeniero Municipal actúa como fiscalizador e inspector en tutela del interés público, sin que pueda ejercer subordinación directa sobre los trabajadores del contratista, por lo que considera necesario que éste disponga de su propia línea de mando. Respecto del Supervisor o Intendente, señala que corresponde a una figura operativa encargada, entre otras funciones, de coordinar diariamente al personal, verificar su asistencia, velar por el cumplimiento de las normas de salud ocupacional y ejecutar las directrices generales de la inspección municipal. En cuanto al Director Técnico, indica que constituye el enlace técnico formal entre la Administración y el contratista para la coordinación de órdenes de servicio, revisión de aspectos constructivos, atención de contingencias y gestión de los recursos humanos y maquinaria asociados con la ejecución contractual.

Agrega que dichos perfiles no representan necesariamente un costo fijo permanente imputable directamente a cada orden de servicio, pues pueden incorporarse dentro de los costos indirectos y prorratearse en los precios unitarios. Por esas razones, estima que los requerimientos son proporcionales, razonables y necesarios para la adecuada ejecución del servicio y recomienda mantenerlos. La Alcaldía acoge esa posición y concluye que no existe mérito para suprimir los requisitos de Director Técnico y Supervisor o Intendente previstos para la Partida 2.

Esta División estima, como punto de partida, que la recurrente construye su argumento sobre la existencia de una supuesta incompatibilidad entre la declaración contenida en el pliego en cuanto a que el objeto contractual no corresponde a la contratación de servicios profesionales y tres requerimientos que considera propios de esa clase de contratación: la pertenencia al CFIA, la exigencia de determinados perfiles profesionales y técnicos y la disposición relativa a los costos de Dirección Técnica conforme al Decreto Ejecutivo N° 18636-MOPT.

En efecto, el pliego dispone que el objeto no corresponde a la contratación de servicios profesionales y, a su vez, contiene los requerimientos cuestionados por la recurrente.

Sin embargo, la constatación de la coexistencia de esas disposiciones no resulta suficiente, por sí misma, para demostrar la incompatibilidad que afirma la recurrente. Conforme al deber de fundamentación desarrollado en el considerando primero de esta resolución, correspondía a la recurrente explicar y demostrar por qué un contrato cuyo objeto no consiste en la contratación de servicios profesionales se encuentra jurídicamente impedido para requerir, como parte de su ejecución, la participación de determinados profesionales o una estructura de dirección y supervisión técnica.

Sobre este particular, si bien la recurrente invoca la Ley N° 3663 y el Decreto Ejecutivo N° 18636-MOPT, no desarrolla el contenido y alcance de esas disposiciones de manera que permita concluir que la pertenencia al CFIA, la participación de un Director Técnico y de un Supervisor o Intendente, o los costos relativos a la Dirección Técnica constituyan requerimientos jurídicamente exclusivos de una contratación cuyo objeto sean servicios profesionales y que, consecuentemente, resulten incompatibles con el objeto contractual promovido por la Municipalidad. La recurrente parte de esa premisa para afirmar la existencia de una antinomia, pero no aporta el desarrollo jurídico o técnico necesario para demostrarla.

De igual manera, aunque sostiene que la supuesta contradicción afecta la estructura de costos y le impide determinar la forma en que debe formular su oferta, no aporta ejercicio económico, estudio técnico, criterio profesional u otro elemento demostrativo que permita acreditar esa afectación. Según consta en el propio recurso, su prueba se limita al pliego de condiciones y sus anexos.

Debe agregarse que la respuesta de la Administración desarrolla las razones por las cuales considera necesarios el Director Técnico y el Supervisor o Intendente de la Partida 2, pero no se observa una contestación específica respecto de la exigencia de pertenencia al CFIA para la Partida 1 ni respecto de la disposición relativa a los costos de Dirección Técnica conforme al Decreto Ejecutivo 18636-MOPT. No obstante, esa ausencia de respuesta no releva a la recurrente de la carga de fundamentación que le corresponde ni permite tener por demostrada la incompatibilidad alegada, pues corresponde a quien objeta el pliego acreditar las razones que sustentan su pretensión y desvirtuar la presunción de validez de las disposiciones cuestionadas.

En consecuencia, al no haber demostrado la recurrente la premisa esencial sobre la cual construye su argumento, esto es, que los requerimientos cuestionados sean exclusivos de una contratación de servicios profesionales y resulten incompatibles con el objeto contractual definido por la Administración, **procede rechazar de plano este extremo del recurso por falta de fundamentación**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 87 y 95 de la LGCP y los artículos 245 inciso c), 246 y 254 de su Reglamento.

2- Sobre la supuesta indefinición del régimen jurídico y la dirección de las cuadrillas de la Partida 2

2.1- Sobre la dirección, coordinación y subordinación de las cuadrillas

Criterio de la División

La recurrente manifiesta que existe una contradicción respecto de la dirección y subordinación de las cuadrillas correspondientes a la Partida 2. Señala que el pliego dispone que las cuadrillas externas trabajarán de forma combinada con personal municipal y bajo la coordinación del Administrador del Contrato, mientras que simultáneamente exige que el contratista cuente con un Director Técnico y un Supervisor o Intendente.

Alega que esa configuración genera una duplicidad funcional, pues el apartado XXXII del pliego (particularmente en el archivo: CONDICIONES GENERALES MUNICIPALIDAD DE ALAJUELA VERSION 26 NOVIEMBRE 2025.pdf), se establece además que los servicios serán ejecutados bajo la supervisión de un Ingeniero Municipal, quien contará con un funcionario municipal que actuará como inspector de campo. Según la recurrente, no queda claro quién ejercerá efectivamente la dirección y subordinación de las cuadrillas ni cuál será la distribución de responsabilidades entre el personal del contratista y los funcionarios municipales.

Sostiene que la exigencia de mantener personal profesional durante la vigencia contractual representa un costo fijo relevante que resulta incompatible con una contratación bajo modalidad según demanda, en la cual no existe un volumen mínimo de consumo garantizado, lo que, a su juicio, impide determinar con certeza el costo del personal técnico y profesional que debe incorporarse en la oferta y vulnera los principios de eficiencia, igualdad, libre concurrencia, seguridad jurídica e intangibilidad patrimonial.

En ese sentido, solicita aclarar que la Partida 2 corresponde a la provisión de cuadrillas y personal operativo bajo la subordinación y órdenes del Administrador del Contrato y del personal municipal y, consecuentemente, eliminar los requisitos de Director Técnico y Supervisor o Intendente. Subsidiariamente, solicita aclarar expresamente que las cuadrillas trabajarán bajo órdenes directas de la Administración y ajustar los requisitos de admisibilidad para exigir únicamente experiencia operativa de coordinación y no los perfiles profesionales cuestionados.

Como prueba ofrece el pliego de condiciones y sus anexos incorporados al expediente de contratación.

La Administración, mediante oficio MA-A-3916-2026 y con fundamento en el criterio técnico contenido en el oficio MA-SGV-0764-2026, rechaza la existencia de la contradicción alegada. Explica que la fiscalización ejercida por el Ingeniero Municipal no sustituye la dirección del personal del contratista, pues dicho funcionario actúa como fiscalizador e inspector en tutela del interés público y no posee ni puede ejercer subordinación directa sobre los operarios y peones del adjudicatario. Señala que prescindir de una línea de mando propia del contratista expone a la Municipalidad a riesgos de responsabilidad laboral solidaria o co-patronato.

Respecto del Supervisor o Intendente, indica que corresponde a una figura operativa encargada de coordinar diariamente al personal, verificar su asistencia, velar por el cumplimiento de las normas de salud ocupacional y ejecutar las directrices generales impartidas por la inspección municipal. Agrega que sus funciones comprenden aspectos relacionados con la coordinación de los trabajos de bacheo y colocación de mezcla asfáltica, seguridad vial, prevención de riesgos y distribución de las cuadrillas en distintos puntos del cantón.

En cuanto al Director Técnico, manifiesta que constituye el enlace técnico formal entre la Administración y el contratista para efectos de coordinación de órdenes de servicio, revisión de aspectos constructivos, atención de contingencias operativas y gestión integral de los recursos humanos y maquinaria asociados con la ejecución contractual. De la misma manera, le atribuye funciones relacionadas con la tramitación y validación de estimaciones mensuales, gestión del envío de equipos, conciliación de bitácoras y registros de horómetros y odómetros y atención de conflictos técnico-contractuales.

Por último, frente al argumento económico de la recurrente, la Administración señala que estos perfiles no representan necesariamente un costo fijo permanente cargado directamente a cada orden de servicio, pues pueden incorporarse como costos indirectos y prorratearse dentro de los precios unitarios. Por esas razones, considera que los perfiles son proporcionales, razonables y necesarios para la adecuada ejecución del servicio y recomienda mantenerlos.

Esta División estima que el argumento de la recurrente parte de la premisa de que el trabajo combinado entre las cuadrillas contratadas y el personal municipal, así como la fiscalización ejercida por el Ingeniero Municipal y el inspector de campo, supone que la dirección y subordinación de las cuadrillas corresponderá a la propia Administración y que, consecuentemente, existe una duplicidad respecto de las funciones atribuidas al Director Técnico y al Supervisor o Intendente exigidos al contratista.

Sin embargo, de la literalidad del pliego no se desprende necesariamente esa conclusión. Si bien se establece que las cuadrillas y operadores podrán segmentarse en subgrupos de trabajo y estarán bajo la coordinación del Administrador del Contrato, también se dispone expresamente, en el apartado XVIII correspondiente a la Partida 2, que: "En caso de requerirse el servicio, el contratista asumirá la distribución del personal en los lugares donde se requiere la intervención, para generar un trabajo combinado entre los equipos contratados y el personal municipal" y, adicionalmente, que: "El contratista será responsable del personal asignado, así como de los equipos de seguridad que se le proporcionen". (ver archivo ET Maquinaria y Cuadrillas, VF 06-08.pdf, apartado XVIII, Partida 2).

De esta forma, correspondía a la recurrente demostrar por qué la coordinación atribuida al Administrador del Contrato y las funciones de fiscalización o inspección asignadas al personal municipal implican necesariamente el ejercicio de subordinación directa sobre los trabajadores del contratista o resultan incompatibles o duplican las funciones asignadas al Director Técnico y al Supervisor o Intendente. No obstante, MECO se limita a afirmar dicha incompatibilidad y duplicidad sin efectuar una comparación concreta de las funciones atribuidas por el pliego a cada una de esas figuras ni aportar elementos técnicos o jurídicos que permitan acreditar que la coordinación y fiscalización ejercidas por la Administración sustituyen necesariamente la organización, distribución y responsabilidad sobre el personal que el propio pliego atribuye al contratista.

En igual sentido, respecto de la afectación económica alegada, la recurrente afirma que los perfiles requeridos representan un costo fijo relevante incompatible con una contratación según demanda y sin consumo mínimo garantizado y que esa configuración le impide determinar con certeza el costo del personal técnico y profesional que debe incorporar en su oferta. Sin embargo, no aporta prueba técnica, económica, financiera o de cualquier otra naturaleza que permita demostrar que la estructuración de las cláusulas objetadas le imposibilite determinar dicho costo, ni presenta un ejercicio económico, estructura de costos, estudio técnico u otro elemento demostrativo que permita acreditar que tales perfiles deban mantenerse como un costo fijo durante toda la vigencia contractual o que su exigencia haga inviable o desproporcionada la participación en el procedimiento.

Por su parte, la Administración desarrolla las funciones que atribuye al Director Técnico y al Supervisor o Intendente, distingue dichas funciones de las labores de fiscalización correspondientes al personal municipal y explica la forma en que considera que los costos asociados con esos perfiles pueden incorporarse a los precios unitarios. Frente a esas circunstancias, no corresponde a esta División sustituir a la recurrente en la construcción de la demostración técnica, jurídica o económica necesaria para acreditar la incompatibilidad, duplicidad o afectación que afirma.

En consecuencia, al no haber demostrado la recurrente que la coordinación y fiscalización ejercidas por la Administración impliquen subordinación directa sobre el personal del contratista; que exista una duplicidad entre las funciones atribuidas al personal municipal y aquellas correspondientes al Director Técnico y al Supervisor o Intendente; ni que los perfiles requeridos constituyan un costo fijo incompatible con la modalidad según demanda o que la estructuración de las cláusulas objetadas le imposibilite determinar el costo del personal técnico y profesional que debe incorporar en su oferta, **procede rechazar de plano este extremo del recurso por falta de fundamentación**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 87 y 95 de la LGCP y los artículos 245 inciso c), 246 y 254 de su Reglamento.

2.2- Sobre las disposiciones que la recurrente considera propias de obra pública

La recurrente manifiesta que, pese a que el pliego define expresamente el objeto contractual como un contrato de servicios sujeto a los artículos 212 a 215 del RLGP, incorpora disposiciones que, a su juicio, corresponden de manera exclusiva al régimen de obra pública. La calificación de la contratación como contrato de servicios se encuentra establecida en el apartado I. "Objeto contractual" del archivo denominado "ET Maquinaria y Cuadrillas, VF 06-08.pdf".

En particular, cuestiona disposiciones contenidas en el apartado XXI. "Obligaciones del contratista" del mismo archivo, relativas a la aplicación del Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras, Caminos y Puentes CR-2020 y del Manual de Construcción para Caminos, Carreteras y Puentes MC-83; la realización de una inspección de verificación y recepción para la cual se levantará un acta de recepción provisional de obra vial; la responsabilidad del contratista por vicios ocultos durante los cinco años posteriores a la recepción definitiva; y la referencia a la aceptación de los trabajos por parte del "Arquitecto Municipal".

Alega que esa combinación de disposiciones impide a los oferentes determinar con certeza el régimen jurídico aplicable y, concretamente, el plazo de responsabilidad, el procedimiento de recepción, las garantías y coberturas de seguros correspondientes y los costos que deben ser considerados al formular la propuesta económica. Considera que ello vulnera los principios de seguridad jurídica e intangibilidad patrimonial.

En ese sentido, solicita ajustar el pliego para que se rija íntegra y exclusivamente por el régimen de contrato de servicios previsto en los artículos 212 a 215 del RLGP, eliminando o modificando las estipulaciones que considera propias de obra pública e incompatibles con ese régimen, entre ellas las relativas al plazo de responsabilidad por vicios ocultos de cinco (5) años, las referencias a la recepción de obra y a la aceptación por parte del Arquitecto Municipal y la aplicación de los manuales de construcción vial del MOPT.

Como prueba ofrece nuevamente el pliego de condiciones y sus anexos, sin aportar prueba técnica o económica independiente respecto de la incompatibilidad que afirma.

La Administración, mediante oficio MA-A-3916-2026 y con fundamento en el criterio técnico contenido en el oficio MA-SGV-0764-2026, manifiesta un "acogimiento parcial de los argumentos expuestos por el recurrente".

Respecto de la referencia al "Arquitecto Municipal", reconoce expresamente que corresponde a un error material de transcripción derivado de la inclusión de terminología proveniente de pliegos de infraestructura edilicia y aclara que la fiscalización, recepción y aprobación de los trabajos corresponde exclusivamente al Ingeniero Administrador del Contrato del Subproceso de Gestión Vial.

En cuanto al plazo de cinco (5) años por vicios ocultos, señala que dicha figura corresponde a contratos de ejecución de obras estructurales mayores y sostiene que la contratación promovida corresponde a un contrato de servicios según demanda, relativo al alquiler de equipo y apoyo operativo mediante cuadrillas. Indica que el contratista responderá de forma inmediata por la calidad del tracto del servicio ejecutado y entregado al momento de confeccionarse el acta de recibido a satisfacción por parte de la inspección vial, por lo que estima técnicamente pertinente valorar la congruencia de la disposición relativa a los cinco (5) años con la naturaleza del contrato.

El criterio técnico de la Administración recomienda considerar procedente la revisión tanto de las referencias al Arquitecto Municipal como de las disposiciones relacionadas con la responsabilidad por vicios ocultos. No obstante, aclara expresamente que sus consideraciones no constituyen una modificación del pliego de condiciones ni una aceptación de las pretensiones recursivas, sino un análisis técnico para efectos de la Audiencia Especial conferida. Por su parte, la Alcaldía distingue ambos extremos, pues respecto de la referencia al "Arquitecto Municipal" estima atendible la necesidad de "revisar y corregir" el pliego, mientras que respecto de las disposiciones relativas a los vicios ocultos se limita a indicar que corresponde "valorar la adecuación" de estas a la verdadera naturaleza jurídica de la contratación.

En atención a lo expuesto, corresponde analizar separadamente las disposiciones cuestionadas por la recurrente, según su contenido, a la respuesta brindada por la Administración y a la consecuencia concreta que se solicita respecto de cada una de ellas. Para ello, se examinarán, en primer término, las estipulaciones relativas a la aplicación de normativa técnica vial y a los mecanismos de inspección y recepción; posteriormente, la referencia al "Arquitecto Municipal"; y, por último, la regulación establecida respecto de la responsabilidad por vicios ocultos.

2.2.1- Sobre la aplicación del CR-2020 y MC-83 y los mecanismos de inspección y recepción

Criterio de la División

La recurrente cuestiona la aplicación del Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras, Caminos y Puentes - CR-2020 y del Manual de Construcción para Caminos, Carreteras y Puentes - MC-83, así como las disposiciones relativas a la inspección, verificación y recepción de los trabajos, por considerar que corresponden al régimen de obra pública y resultan incompatibles con la calificación de la contratación como contrato de servicios.

Sobre el particular, como punto de partida debe considerarse que la normativa vigente no establece una separación entre los contratos de obra pública y las actividades de conservación o mantenimiento en los términos planteados por la recurrente. El artículo 172 del RLGCP dispone que el contrato de obra pública comprende no solamente la construcción integral de una obra nueva, sino también la ampliación, remodelación, reparación, reconstrucción y los trabajos de conservación, rehabilitación y mantenimiento de una obra pública existente.

En esa misma línea, el artículo 176 del RLGCP regula los distintos tipos de contratos de obra pública y contempla expresamente en su inciso d) el contrato de conservación o mantenimiento, referido a aquellos supuestos en que el contratista debe realizar, durante un período determinado contractualmente, los trabajos y labores necesarios para preservar las condiciones y características físicas, estructurales, funcionales, operativas y de seguridad de una obra y evitar su deterioro, abandono o desgaste.

De esta forma, el hecho de que determinadas disposiciones del pliego se relacionen con actividades de conservación o mantenimiento vial no permite concluir, por sí mismo, que resulten ajenas al régimen de obra pública ni que las reglas técnicas y mecanismos de control vinculados con la ejecución de tales actividades deban ser eliminados por resultar incompatibles con la contratación promovida.

En el caso concreto, el apartado II. "Justificación" del archivo denominado "ET Maquinaria y Cuadrillas, VF 06-08.pdf" identifica expresamente las Partidas 1 y 2 como dos componentes esenciales de la conservación vial y señala que, mediante el equipo mecánico especializado y el recurso humano calificado requeridos, se ejecutarán las actividades de conservación vial definidas por la Administración. Dentro de estas se contemplan, entre otras, actividades de mantenimiento rutinario y periódico, así como intervenciones de rehabilitación y reconstrucción para casos específicos.

A su vez, respecto de la Partida 1, el apartado XVIII. "Requisitos de admisibilidad" dispone que el equipo, herramienta y maquinaria requeridos deberán permitir "ejecutar las obras de conservación vial de acuerdo con los procesos constructivos típicos de cada actividad", de manera que los rendimientos de ejecución sean satisfactorios, así como la calidad y acabado correspondientes.

En concordancia con lo anterior, el apartado XXI. "Obligaciones del contratista" establece que la ejecución de cada una de las obras o actividades de conservación vial deberá desarrollarse considerando, entre otros instrumentos técnicos, el Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras, Caminos y Puentes CR-2020 y el Manual de Construcción para Caminos, Carreteras y Puentes MC-83. Asimismo, el mismo apartado contempla inspecciones de obra durante el proceso constructivo para las actividades de conservación vial y, al finalizar los servicios de alquiler de maquinaria para conservación vial, una inspección de verificación y recepción destinada a determinar la completa ejecución de los trabajos y su recibido a satisfacción.

Así las cosas, la sola invocación de la calificación formal de la contratación como contrato de servicios no resulta suficiente para demostrar que la aplicación del CR-2020 y del MC-83 o la existencia de mecanismos de inspección y recepción resulten, por su propia naturaleza, incompatibles con las actividades comprendidas en la contratación. En particular, la recurrente no desarrolla las razones técnicas por las cuales tales instrumentos y mecanismos resultarían improcedentes respecto de las actividades de conservación vial descritas en el propio pliego, sino que deriva dicha incompatibilidad esencialmente de considerar que corresponden al régimen de obra pública y que este resulta excluyente de la calificación de servicios adoptada por la Administración.

Ahora bien, lo anterior no supone que esta División valide la calificación jurídica que la Administración ha atribuido a la totalidad de las prestaciones comprendidas en ambas partidas, ni permite concluir que todas ellas correspondan necesariamente a contratos de obra pública. La determinación de la naturaleza contractual debe atender al contenido material de las prestaciones efectivamente requeridas y a las obligaciones asumidas por cada parte, aspecto respecto del cual esta División realizará las consideraciones que correspondan más adelante.

En consecuencia, al no demostrarse que la aplicación del CR-2020 y del MC-83 ni los mecanismos de inspección y recepción cuestionados deban ser eliminados por resultar incompatibles, en sí mismos, con las actividades comprendidas en la contratación, **procede rechazar este extremo del recurso.**

2.2.2- Arquitecto Municipal

Criterio de la División

Sobre este extremo, el criterio técnico contenido en el oficio MA-SGV-0764-2026 reconoce expresamente que dicha mención corresponde a un "error material de transcripción", derivado de la inclusión de terminología utilizada en pliegos de infraestructura edilicia, y aclara que la fiscalización, recepción y aprobación de los trabajos recae de forma exclusiva sobre el Ingeniero Administrador del Contrato del Subproceso de Gestión Vial.

Si bien dicho criterio técnico aclara, con carácter general, que las consideraciones expuestas no constituyen por sí mismas una modificación del pliego de condiciones ni una aceptación de las pretensiones recursivas, sino un análisis técnico efectuado para la atención de la Audiencia Especial conferida, lo cierto es que la respuesta formal de la Administración -contenida en el oficio MA-A-3916-2026- adopta una posición concreta sobre este extremo. En efecto, la Alcaldía estima expresamente atendible la necesidad de "revisar y corregir" las referencias contenidas en el pliego al "Arquitecto Municipal" y recomienda declarar parcialmente con lugar el recurso de objeción.

En ese sentido, según lo expuesto en el considerando segundo de la presente resolución, los artículos 89 de la LGCP y 249 de su Reglamento facultan a la Administración para allanarse total o parcialmente a las pretensiones formuladas en un recurso de objeción, bajo su entera responsabilidad y previa valoración de las implicaciones de la modificación pretendida.

En consecuencia, atendiendo a la manifestación expresa de la Administración y bajo su entera responsabilidad, **procede declarar parcialmente con lugar por allanamiento el recurso en cuanto a la referencia al “Arquitecto Municipal”**. Deberá la Administración efectuar la modificación correspondiente en el pliego de condiciones, incorporarla y darle la debida publicidad mediante el SICOP y valorar si, por la naturaleza de la modificación efectuada, corresponde ajustar el plazo para la recepción de ofertas, de conformidad con la normativa aplicable.

2.2.3- Vicios ocultos

Criterio de la División

La recurrente cuestiona la disposición del pliego que establece la responsabilidad del contratista por vicios ocultos durante los cinco (5) años posteriores a la recepción definitiva, al considerar que dicha regulación corresponde al régimen de obra pública y resulta incompatible con la calificación de la contratación como contrato de servicios.

Al respecto, conforme se indicó en el apartado 2.2.1 anterior, la premisa de que las disposiciones relacionadas con la ejecución, conservación o mantenimiento de obra pública resultan necesariamente incompatibles con las actividades comprendidas en la contratación no puede derivarse únicamente de la calificación formal que el pliego atribuye al objeto contractual.

Adicionalmente, el artículo 107 de la LGCP regula la prescripción de la responsabilidad en materia de contratación pública y establece, como regla general, un plazo de cinco (5) años contado a partir del acaecimiento del hecho para que la Administración y el contratista reclamen cualquier extremo derivado de la contratación. No obstante, la misma norma dispone específicamente que, tratándose de obras públicas, el término para el reclamo indemnizatorio originado en vicios ocultos será de diez (10) años, contados a partir de la entrega definitiva de la obra.

Esta regulación se complementa con lo dispuesto en los artículos 187 a 190 del RLGCP. El artículo 187 establece la responsabilidad del contratista por la correcta ejecución de la obra y dispone expresamente que su recepción definitiva no lo exime de responsabilidad por incumplimientos o vicios ocultos, de conformidad con el artículo 107 de la LGCP. Por su parte, los artículos 188 y 189 regulan, respectivamente, la recepción provisional y definitiva de las obras públicas, disponiendo este último nuevamente que la recepción definitiva no exime al contratista de responsabilidad por incumplimientos o vicios ocultos en los plazos establecidos en el artículo 107 de la LGCP. Por último, el artículo 190 dispone que la emisión del finiquito tampoco exime de la responsabilidad por incumplimientos o vicios ocultos de la obra durante esos mismos plazos.

De lo anterior se desprende que la determinación del régimen aplicable a la responsabilidad por vicios ocultos no puede efectuarse prescindiendo de la naturaleza jurídica de las prestaciones específicamente contratadas. De manera que no resulta posible acoger la pretensión de la recurrente dirigida a eliminar o modificar la disposición cuestionada con fundamento únicamente en la calificación general efectuada por la Administración como un contrato de servicios, pues ello supondría asumir como punto de partida una calificación jurídica cuya correspondencia con las prestaciones efectivamente comprendidas en ambas partidas requiere ser determinada.

Precisamente, la propia Administración evidencia esta necesidad al indicar, en el oficio MA-A-3916-2026, que corresponde “valorar la adecuación” de las disposiciones relativas a la responsabilidad por vicios ocultos a la verdadera naturaleza jurídica de la contratación promovida, sin asumir respecto de este aspecto una modificación concreta del pliego ni allanarse expresamente a la pretensión formulada por la recurrente.

Lo anterior tampoco supone validar la disposición del pliego que establece un plazo de cinco (5) años de responsabilidad por vicios ocultos. Por el contrario, una vez determinada la naturaleza jurídica de cada una de las prestaciones comprendidas en la contratación, corresponderá a la Administración verificar que el régimen de responsabilidad establecido en el pliego resulte conforme con la normativa aplicable, considerando particularmente que, de configurarse prestaciones correspondientes a obra pública, el artículo 107 de la LGCP establece un plazo de diez (10) años para el reclamo indemnizatorio originado en vicios ocultos, contado a partir de la entrega definitiva de la obra.

En consecuencia, al no resultar procedente la pretensión de eliminar o modificar la disposición cuestionada a partir de la premisa de que la totalidad de la contratación debe regirse necesariamente como un contrato de servicios, **procede rechazar este extremo del recurso**, sin perjuicio de las consideraciones que realizará esta División más adelante respecto de la configuración y naturaleza jurídica de las prestaciones comprendidas en la contratación.

IV- Consideraciones de oficio dirigidas a la Municipalidad de Alajuela sobre la configuración y determinación de la naturaleza jurídica de la contratación

Esta División, sin perjuicio de lo resuelto respecto de los extremos planteados por la empresa recurrente, estima necesario efectuar algunas consideraciones de oficio respecto de la configuración y naturaleza jurídica de las prestaciones comprendidas en la contratación. Lo anterior, en ejercicio de la competencia para conocer del recurso de objeción al pliego de condiciones, de conformidad con los artículos 95 de la LGCP y 254 de su Reglamento, y considerando los principios que informan la contratación pública establecidos en el artículo 8 de la LGCP, particularmente aquellos vinculados con la adecuada planificación, la eficacia y eficiencia, el valor por el dinero y la seguridad jurídica. En ese sentido, la correcta definición de la naturaleza de las prestaciones que se pretenden contratar constituye un elemento necesario para determinar de manera coherente el régimen jurídico aplicable y asegurar que las condiciones que regulan la ejecución contractual resulten compatibles con el objeto efectivamente requerido por la Administración.

Como punto de partida, el apartado I. “Objeto contractual” del archivo denominado “ET Maquinaria y Cuadrillas, VF 06-08.pdf” califica expresamente la contratación como un contrato de servicios sujeto a los artículos 212 a 215 del RLGCP. En concordancia con esa calificación, la Partida 1 se denomina “Alquiler de equipo especial y equipo menor”, mientras que la Partida 2 se refiere a la provisión de cuadrillas externas y

personal de apoyo. Asimismo, el pliego establece que ambas partidas pueden funcionar de manera integrada o separada y eventualmente ser adjudicadas a contratistas distintos.

Existen además otros elementos que, considerados aisladamente, resultan compatibles con esa configuración como contrato de servicios. En particular, conforme a las tablas de cotización contenidas en el apartado XVI del archivo denominado "ET Maquinaria y Cuadrillas, VF 06-08.pdf", la prestación se estructura fundamentalmente mediante la utilización por horas de maquinaria y equipo en la Partida 1 y de operarios, peones, choferes y operadores en la Partida 2. A su vez, al tratarse de una contratación según demanda, no se garantiza un volumen mínimo de consumo y la Administración determina durante la ejecución el equipo requerido y las tareas, días y lugares en que debe laborar el personal.

No obstante, la configuración del objeto contractual no se agota en esos elementos. En el apartado II. "Justificación" del mismo archivo, el pliego identifica ambas partidas como "dos componentes esenciales de la conservación vial" y señala que el equipo mecánico especializado y el recurso humano calificado serán utilizados para ejecutar las actividades de conservación vial requeridas por la Administración. Además, dentro de dichas actividades contempla el mantenimiento rutinario y periódico, así como intervenciones de rehabilitación y reconstrucción en casos específicos.

Lo anterior resulta relevante frente a lo dispuesto en los artículos 172 y 176 inciso d) del RLGCP, analizados anteriormente, en cuanto incorporan dentro del régimen de obra pública los trabajos de conservación y mantenimiento de una obra pública existente. Sin embargo, ello tampoco permite concluir automáticamente que toda prestación destinada a apoyar actividades de conservación vial constituya por esa sola finalidad un contrato de obra pública. Para efectuar tal determinación resulta necesario establecer si el contratista se limita a suministrar medios materiales o humanos que la Administración utiliza para ejecutar las intervenciones requeridas, o si asume directamente la ejecución y el resultado de trabajos de construcción, conservación, mantenimiento, rehabilitación u otras intervenciones comprendidas en el régimen de obra pública.

Precisamente, el análisis separado de las dos partidas evidencia elementos relevantes en ambos sentidos.

En cuanto a la Partida 1, su estructura económica y operativa presenta características propias del alquiler o suministro de maquinaria según demanda. Conforme a los apartados XVI. "Tablas de cotización" y XVIII. "Requisitos de admisibilidad" del archivo denominado "ET Maquinaria y Cuadrillas, VF 06-08.pdf", el equipo se cotiza fundamentalmente por hora y se solicita en función de las necesidades que determine el Administrador del Contrato, pudiendo operar conjuntamente con personal municipal. No obstante, el propio pliego exige que la maquinaria permita "ejecutar las obras de conservación vial de acuerdo con los procesos constructivos típicos de cada actividad", con rendimientos satisfactorios, calidad y acabado; además, exige experiencia en gestión o mantenimiento de obras viales y denomina parte del equipo requerido como "Equipo y maquinaria pesada para la construcción de obra vial".

Respecto de la Partida 2, existen igualmente elementos propios de un servicio de apoyo operativo. Conforme a las disposiciones específicas de esta partida contenidas en el archivo denominado "ET Maquinaria y Cuadrillas, VF 06-08.pdf", el personal se remunera fundamentalmente por horas y la Administración determina mediante órdenes de pedido las tareas y lugares de trabajo; además, el apartado XXI. "Obligaciones del contratista" establece que la Municipalidad puede aportar materiales y maquinaria pesada para determinadas intervenciones. Sin embargo, el contenido de las labores atribuidas al personal contratado excede, en diversos supuestos, la simple puesta a disposición de recurso humano. Entre otras actividades, los operarios deben realizar labores relacionadas con la reparación y edificación de obras civiles, aceras, planches, cunetas y alcantarillas, mientras que determinados operadores son aportados para la ejecución de obras incluso con maquinaria municipal. A ello se suma la exigencia de un Director Técnico profesional en ingeniería civil o construcción con experiencia en administración y dirección de obras de infraestructura vial.

A esta configuración diferenciada de las partidas se agrega un conjunto de disposiciones generales que el pliego formula de manera transversal para "el contratista", sin delimitar con claridad a cuál partida o prestación resultan aplicables. Así, el apartado XXI. "Obligaciones del contratista" dispone que la ejecución de las obras o actividades de conservación vial deberá sujetarse al CR-2020, al MC-83 y demás normativa de construcción vial; contempla procesos constructivos, inspecciones y controles de ejecución; exige el registro de dimensiones, materiales e incidencias de las obras en una bitácora; regula la recepción definitiva de la obra y la responsabilidad posterior por vicios ocultos; y establece obligaciones vinculadas con la reparación de daños, limpieza y entrega formal de la obra.

La utilización de categorías propias de la ejecución de obra tampoco aparece de manera aislada. El apartado XXX. "Multas" califica como faltas gravísimas aquellas que "paralizan la obra pública", sanciona el abandono del "frente de obra" mediante el retiro de maquinaria o cuadrillas y contempla faltas relacionadas con la calidad del acabado de las "obras de conservación vial" y con el incumplimiento en el uso de la bitácora de obra. De igual manera, las disposiciones relativas a la supervisión contractual utilizan simultáneamente conceptos como "avance de los servicios", "avance físico del proyecto" y "pago de avance de obra".

De esta forma, la sola denominación de la contratación como un contrato de servicios, su modalidad según demanda o la utilización de unidades de cotización y pago por hora no permiten, por sí mismas, determinar la naturaleza jurídica de la totalidad de las prestaciones. En efecto, mientras los artículos 212 a 214 del RLGCP contemplan la contratación de servicios y su prestación según demanda, el artículo 175 del mismo Reglamento admite expresamente la utilización de precios unitarios como modalidad de cotización y pago en los contratos de obra pública, cuya tipología se desarrolla en el artículo 176. De ahí que tales elementos, considerados aisladamente, no resulten determinantes para establecer la naturaleza jurídica del negocio. De igual manera, la presencia de actividades de conservación vial o de mecanismos propios de control de obra tampoco permite concluir automáticamente que ambas partidas constituyan integralmente contratos de obra pública. La determinación correspondiente exige atender al contenido de las obligaciones efectivamente asumidas por cada contratista, particularmente a si su prestación consiste en proporcionar medios que serán utilizados y dirigidos por la Administración o si comprende asumir directamente la ejecución y el resultado de trabajos sobre la infraestructura vial. A ello se agrega que, según el apartado II. "Justificación" del pliego, ambas partidas pueden operar de manera conjunta o independiente y ser adjudicadas a contratistas diferentes.

En ese contexto, la primera versión del pliego no permite delimitar con suficiente claridad dónde termina el suministro de medios materiales o humanos bajo una configuración de servicios y dónde comienza la ejecución de prestaciones que, por su contenido y resultado, podrían quedar comprendidas dentro del régimen de obra pública. Esta indefinición adquiere especial relevancia porque la calificación jurídica del negocio no constituye una cuestión meramente nominal, sino que incide en la determinación del régimen aplicable a aspectos esenciales de la contratación, entre ellos las obligaciones y responsabilidades del contratista, los mecanismos de ejecución y recepción, las garantías, el régimen de responsabilidad por vicios ocultos y las restantes condiciones que dependan de la naturaleza de las prestaciones contratadas.

Particularmente, según se indicó en el punto 2.2.3 de la presente resolución, la determinación de la naturaleza de cada una de las prestaciones contractuales resulta indispensable para establecer su régimen de responsabilidad por vicios ocultos, considerando que el artículo 107 de la LGCP establece un plazo específico de diez (10) años para el reclamo indemnizatorio originado en vicios ocultos tratándose de obras públicas, contado a partir de la entrega definitiva de la obra. Por ello, la cláusula del pliego que establece de manera general un plazo de cinco (5) años tampoco puede mantenerse o modificarse sin determinar previamente el régimen jurídico aplicable a las prestaciones sobre las cuales pretende proyectarse.

En consecuencia, antes de continuar con el procedimiento, deberá la Administración determinar y fundamentar, bajo su responsabilidad, la naturaleza jurídica de cada una de las partidas y de las prestaciones que las integran, atendiendo a su contenido, forma de ejecución, distribución de obligaciones entre las partes y resultado contractual pretendido. Para ello deberá valorar, entre otros aspectos, si en cada caso se pretende únicamente la disponibilidad o suministro de maquinaria y recurso humano como servicios de apoyo, o si determinadas prestaciones atribuyen al contratista la ejecución y resultado de trabajos comprendidos dentro del régimen de obra pública, incluyendo los supuestos previstos en los artículos 172 y 176 del RLGP.

A partir de esa determinación, **la Administración deberá armonizar integralmente el pliego de condiciones con la naturaleza jurídica que corresponda a cada partida o prestación**, revisando todas aquellas disposiciones cuya aplicación dependa del régimen contractual definido, entre ellas las relativas a la ejecución y dirección técnica, normativa técnica aplicable, mecanismos de inspección y recepción, garantías, responsabilidades, vicios ocultos, estructura y tratamiento de precios y demás condiciones que resulten afectadas. Asimismo, deberá incorporar al expediente administrativo la fundamentación correspondiente, efectuar las modificaciones que procedan en el pliego, darles la debida publicidad mediante el SICOP y valorar el ajuste de los plazos del procedimiento de conformidad con la normativa aplicable.

5. Aprobaciones

Encargado	GABRIEL RODRIGUEZ ARIAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	10/09/2026 08:18	Vigencia certificado	13/05/2025 14:35 - 12/05/2029 14:35
DN Certificado	CN=GABRIEL RODRIGUEZ ARIAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=GABRIEL, SURNAME=RODRIGUEZ ARIAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1072-0943		
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	FERNANDO MADRIGAL MORERA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	10/09/2026 08:26	Vigencia certificado	17/05/2024 15:22 - 16/05/2028 15:22
DN Certificado	CN=FERNANDO MADRIGAL MORERA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=FERNANDO, SURNAME=MADRIGAL MORERA, SERIALNUMBER=CPF-02-0652-0911		
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	16/09/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01637-2026	Fecha notificación	10/09/2026 08:27