Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	María Laura Medina Obando		
Fecha/hora gestión	12/10/2026 14:04	**Fecha/hora resolución**	12/10/2026 14:20
* **Procesos asociados**	Recursos	**Número documento**	8072026000001918
* **Tipo de resolución**	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000007-0006000001	**Nombre Institución**	CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD
Descripción del procedimiento	Contratación por demanda de servicios profesionales para la elaboración de estudios de preinversión, perfil, prefactibilidad y,o factibilidad		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000002137	18/09/2026 18:21	SUSY MARIA VIETO DE LA FUENTE	VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	Por el fondo
8002026000002136	18/09/2026 16:37	MARIO OCAMPO ROJAS	COMPAÑIA ASESORA DE CONSTRUCCION E INGENIERIA CACISA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	Por el fondo
8002026000002125	17/09/2026 12:29	ANDRES GUILLERMO SANCHO SIMONEAU	CPE COMPRA PUBLICA ESTRATEGICA CONSULTORES LIMITADA	Parcialmente con lugar	Por el fondo

Emitir el por tanto de la resolución	☐

3. *Resultando

I.- Que mediante auto No. 8052026000001407 de las catorce horas con diecinueve minutos del veintidós de septiembre de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante.
II.- Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

4. *Considerando

Recurso 8002026000002137 - VIETO Y ASOCIADOS SOCIEDAD ANONIMA

1. Sobre la insuficiencia del estudio de mercado y su falta de correspondencia con el sumario de cantidades. Criterio de la División: La objetante cuestiona la suficiencia del estudio de mercado y su correspondencia con la estructura económica definida en el pliego. Señala que, mientras el sumario contempla quince renglones que deben ser cotizados por los oferentes, el estudio de mercado únicamente desarrolla tres precios generales correspondientes a perfil, prefactibilidad y factibilidad.

A partir de ello, sostiene que no existen precios de referencia individualizados que permitan conocer cómo fueron valoradas las diferencias entre los estudios estándar y complejos ni los distintos servicios opcionales previstos en el pliego, tales como jornadas adicionales de inspección, aforos, levantamientos, inspecciones estructurales, procesamiento de información geoespacial y demás componentes cotizables.

Asimismo, cuestiona la trazabilidad de la información utilizada por la Administración para construir los precios de referencia. Indica que, aunque el estudio señala que no fue posible utilizar información comparable del Banco de Precios del Sistema Digital Unificado y que se acudió a información técnica y de costos institucional, los respaldos correspondientes no resultan visibles de forma suficiente en el expediente. En particular, señala que no se identifican las memorias de cálculo, desglose de actividades, antigüedad de los datos, contrataciones utilizadas como referencia ni los criterios empleados para determinar su comparabilidad.

Considera que esa situación impide a los potenciales oferentes conocer previamente la base económica utilizada por la Administración y los parámetros que posteriormente serán empleados para analizar la razonabilidad de los precios.

Por ello, solicita que se establezcan renglones de pago cuantificables que permitan cotizar en igualdad de condiciones y que se realice un nuevo estudio de mercado, con valores actualizados y acordes con la realidad del mercado, las especificaciones de los servicios requeridos y los renglones de pago que finalmente establezca el pliego.

La Administración reconoce que debe existir correspondencia entre el estudio de mercado, los precios de referencia y la estructura económica contenida en el sumario de cantidades.

En ese sentido, admite que el estudio actualmente incorporado requiere ser complementado y actualizado, por lo que indica que incorporará al expediente las fuentes, referencias, memorias de cálculo y demás documentación utilizada para determinar los precios.

Asimismo, señala que precisará la correspondencia entre los precios de referencia y los renglones del sumario; definirá el tratamiento económico de las categorías estándar y compleja; establecerá la metodología aplicable a los ítems opcionales y, cuando corresponda, determinará precios de referencia y parámetros de razonabilidad para cada renglón o categoría.

Manifiesta además que la documentación complementaria y las modificaciones correspondientes serán publicadas mediante la respectiva enmienda antes de la recepción de ofertas.

No obstante, considera que las deficiencias advertidas pueden ser corregidas mediante la complementación y actualización del estudio existente, sin que resulte necesario elaborar necesariamente un documento completamente nuevo.

Del análisis del planteamiento formulado y de la respuesta brindada por la Administración se desprende que existe una aceptación sustancial respecto de las deficiencias identificadas por la recurrente.

En efecto, la propia Administración reconoce que el estudio actualmente incorporado debe ser complementado y actualizado, que corresponde incorporar al expediente las fuentes y memorias de cálculo utilizadas y que debe existir una correspondencia verificable entre los precios de referencia y la totalidad de los renglones que los oferentes deberán cotizar.

Tal reconocimiento resulta particularmente relevante, pues si el pliego exige la presentación de precios diferenciados para estudios estándar, estudios complejos e ítems opcionales independientes, la fase preparatoria debe contener una base económica que permita justificar los precios de referencia y parámetros de razonabilidad aplicables a esas mismas unidades de cotización. No resulta suficiente que el estudio desarrolle únicamente tres valores generales cuando la estructura económica del concurso exige cotizar servicios diferenciados.

De igual manera, la información que sustenta los valores utilizados debe quedar incorporada de forma suficientemente clara en el expediente, de modo que pueda reconstruirse la metodología empleada, las fuentes consultadas y la relación existente entre estas y el objeto contractual. Como se indicó al resolver los cuestionamientos formulados por otra recurrente respecto de este mismo estudio, las deficiencias detectadas no pueden considerarse meramente formales, pues inciden directamente en la determinación de los precios de referencia y en los parámetros que posteriormente serán utilizados para valorar la razonabilidad de las ofertas.

Ahora bien, la objetante solicita específicamente la realización de un nuevo estudio de mercado. Sobre este extremo, si bien se comparte la necesidad de corregir de manera sustancial el instrumento incorporado al expediente, no se demuestra que la elaboración de un documento completamente nuevo constituya la única forma jurídicamente admisible de subsanar las deficiencias identificadas. Lo determinante es que, antes de la presentación de las ofertas, la Administración cuente efectivamente con un estudio de mercado completo, actualizado, debidamente respaldado y coherente con los renglones que finalmente deberán ser cotizados.

En consecuencia, no se estima procedente imponer la elaboración de un nuevo documento como mecanismo exclusivo de corrección, siempre que la complementación y actualización anunciadas permitan superar integralmente las deficiencias advertidas.

Asimismo, debe precisarse que la recurrente no solicita en este punto eliminar la modalidad de contratación por demanda ni declarar inválido el procedimiento, por lo que las manifestaciones de la Administración dirigidas a rechazar tales consecuencias no corresponden a pretensiones formuladas en este extremo y no requieren pronunciamiento de esta División.

Así las cosas, este extremo se declara **parcialmente con lugar**, para que la Administración complemente y actualice el estudio de mercado en los términos concretos indicados en su respuesta, incorporando al expediente las fuentes, referencias, memorias de cálculo y demás respaldos utilizados; asegurando la correspondencia entre los precios de referencia y los renglones del sumario de cantidades; definiendo el tratamiento económico de las categorías estándar y compleja y de los ítems opcionales; y estableciendo los precios de referencia y parámetros de razonabilidad que correspondan para las unidades cotizables. La documentación corregida deberá publicarse mediante la respectiva enmienda antes de la recepción de ofertas. Se declara sin lugar únicamente la pretensión de imponer la elaboración de un estudio completamente nuevo como única vía para efectuar dichas correcciones.

2. Sobre la indeterminación del alcance técnico de los estudios y la ausencia de parámetros objetivos para formular precios unitarios comparables. Criterio de la División: El pliego estructura los servicios de preinversión mediante precios unitarios por estudio, distinguiendo entre las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad y, dentro de estas, entre categorías estándar y compleja. Asimismo, contempla diversos ítems opcionales que pueden ser requeridos mediante la respectiva Orden de Servicio.

La determinación concreta de los servicios que deberán ejecutarse se realizará mediante cada Orden de Servicio, en la que se establecerán las características particulares del proyecto y los productos requeridos.

La objetante cuestiona que la estructura establecida no permita conocer con suficiente precisión, desde la etapa de presentación de ofertas, la magnitud del servicio comprendido dentro de cada precio unitario.

Expone que el procedimiento puede comprender proyectos de naturaleza y dimensiones sustancialmente distintas, tales como puentes, pasos a desnivel, carreteras, obras de drenaje y otras intervenciones de infraestructura vial. Señala que tales diferencias repercuten directamente en la cantidad de personal, horas profesionales, levantamientos, investigaciones de campo, modelaciones, estudios especializados y demás recursos necesarios para la elaboración de los respectivos estudios de preinversión.

A manera de ejemplo, indica que no resulta equivalente elaborar un estudio para un puente de dimensiones reducidas y condiciones sencillas que para una estructura de mayor longitud, con varios claros y condiciones geotécnicas o estructurales particulares. Lo mismo ocurriría, a su juicio, entre una obra puntual de drenaje y un sistema de mayor magnitud o entre una intersección sencilla y un paso a desnivel con diversas estructuras y conexiones.

Cuestiona particularmente que las definiciones de proyecto “estándar” y “complejo” sean generales y no contemplen parámetros objetivos, rangos o límites que permitan determinar anticipadamente la categoría que corresponde a cada proyecto. Considera que dejar esa clasificación para el momento de emisión de la Orden de Servicio genera incertidumbre, pues el oferente debe definir previamente un precio unitario sin conocer suficientemente la magnitud del proyecto al que posteriormente se aplicará.

Asimismo, cuestiona los ítems opcionales, pues estima que determinados servicios especializados requieren unidades y condiciones de medición suficientemente precisas para hacer comparables las ofertas.

En ese sentido, solicita que se establezcan parámetros objetivos de dimensionamiento para cada tipología de proyecto, de manera que pueda conocerse desde la etapa de oferta el alcance comprendido dentro de cada precio unitario. Además, pide establecer renglones de pago cuantificables para las actividades o estudios requeridos, proponiendo, a manera de ejemplo, unidades determinadas para levantamientos topográficos y estudios geotécnicos, de modo que las cantidades concretas puedan definirse posteriormente en cada Orden de Servicio.
Finalmente, solicita que cualquier modificación efectuada en esta materia se acompañe de la correspondiente revisión del estudio de mercado, los precios de referencia, los renglones de pago y las bandas de razonabilidad, para que estos guarden correspondencia con los alcances finalmente definidos.
La Administración reconoce que resulta necesario precisar con mayor detalle las definiciones de proyecto estándar y proyecto complejo y establecer criterios objetivos que permitan determinar la categoría correspondiente a cada servicio.
Por ello, manifiesta que incorporará parámetros relacionados con magnitud, longitud, área, cantidad de estructuras, alternativas, estudios especializados, nivel de información disponible y demás factores relevantes, y que precisará los alcances, productos y límites correspondientes a cada categoría.
Asimismo, señala que definirá con mayor detalle las unidades de pago, condiciones de medición y productos asociados a los ítems opcionales; establecerá la metodología que permitirá determinar las cantidades y el monto de cada Orden de Servicio; e incorporará una matriz o instrumento que permita justificar técnicamente la clasificación asignada a cada proyecto.
Como consecuencia de dichas modificaciones, indica que actualizará el estudio de mercado, los precios de referencia y las bandas de razonabilidad y publicará las modificaciones mediante la correspondiente enmienda, otorgando el plazo adicional que corresponda cuando los cambios resulten sustanciales.
No obstante, señala que no considera procedente exigir una lista cerrada de proyectos o cantidades definitivas desde la etapa de oferta, por estimar que ello resultaría incompatible con la modalidad de contratación por demanda.
Del análisis de los argumentos planteados se observa que la preocupación central de la recurrente se dirige a que los oferentes conozcan, antes de formular sus precios, cuáles son los elementos objetivos que delimitan el alcance económico de los servicios que deberán cotizar.
Sobre este aspecto, la propia Administración reconoce la necesidad de modificar el pliego, pues anuncia que complementará las definiciones correspondientes a las categorías estándar y compleja, incorporará parámetros objetivos de clasificación y precisará sus alcances, productos y límites. También acepta revisar las unidades y condiciones de medición de los ítems opcionales y establecer una metodología para determinar las cantidades y el monto de cada Orden de Servicio.
Estas modificaciones atienden sustancialmente el cuestionamiento formulado. Si bien la contratación por demanda supone que las necesidades concretas se irán determinando durante la ejecución mediante las correspondientes Órdenes de Servicio, ello no releva a la Administración de definir previamente y con suficiente objetividad qué prestación se encuentra comprendida dentro de cada precio unitario adjudicado. De lo contrario, distintos oferentes podrían formular sus precios sobre supuestos de magnitud o complejidad diferentes, afectándose la comparación homogénea de las ofertas y trasladándose a la etapa de ejecución la definición de elementos con incidencia directa en el precio.
Lo anterior no significa que la Administración deba conocer desde este momento cada proyecto que eventualmente requerirá ni fijar de antemano todas las cantidades que serán consumidas durante la ejecución. Sin embargo, sí debe establecer parámetros suficientes para que un potencial oferente pueda identificar razonablemente qué características permiten clasificar un estudio como estándar o complejo y qué actividades, productos y cargas de trabajo se entienden cubiertos por el precio correspondiente.
En cuanto a la pretensión de establecer renglones de pago individualizados para cada una de las actividades o estudios especializados, esta División estima que la recurrente logra acreditar la necesidad de contar con unidades cotizables suficientemente claras y medibles, aspecto que además es aceptado por la Administración. No obstante, no demuestra que la única solución técnicamente admisible sea desagregar cada posible actividad en un renglón independiente ni que deban adoptarse necesariamente las unidades, cantidades mínimas o rangos específicos propuestos en su recurso. Los ejemplos relativos a áreas determinadas para levantamientos o longitudes mínimas para perforaciones constituyen alternativas planteadas por la recurrente, pero no se acompañan de elementos técnicos que permitan concluir que esos parámetros concretos deban ser impuestos por este órgano contralor.
Corresponde a la Administración, a partir del conocimiento de su necesidad y bajo su responsabilidad, definir la estructura técnica y económica que resulte adecuada, siempre que esta permita identificar de forma objetiva y verificable el alcance incluido en cada renglón, su unidad de pago y la manera en que se determinarán las cantidades requeridas en cada Orden de Servicio.
De igual manera, existe aceptación respecto de la necesidad de que las modificaciones que se efectúen tengan reflejo en el estudio de mercado, los precios de referencia y las bandas de razonabilidad, pues dichos instrumentos deberán guardar correspondencia con los alcances y unidades de cotización finalmente establecidos.
Por otra parte, la Administración se refiere a la improcedencia de exigir una lista cerrada de proyectos y cantidades definitivas desde la presentación de las ofertas. Sin embargo, esa no constituye la pretensión formulada por la recurrente, quien no cuestiona en este extremo la modalidad de contratación por demanda, sino la suficiencia de los parámetros existentes para formular precios comparables. Por ello, no corresponde emitir pronunciamiento sobre una eventual obligación de definir desde ahora la totalidad de los proyectos futuros.
En consecuencia, este extremo se declara **parcialmente con lugar**, para que la Administración modifique el pliego en los términos concretos indicados en su respuesta, complementando las definiciones de proyecto estándar y complejo; incorporando parámetros objetivos que permitan su clasificación; precisando los alcances, productos y límites comprendidos en cada categoría; definiendo las unidades de pago, condiciones de medición y productos correspondientes a los ítems opcionales; y estableciendo la metodología para determinar las cantidades y el monto de cada Orden de Servicio. Asimismo, deberá adecuar a esas modificaciones el estudio de mercado, los precios de referencia y las bandas de razonabilidad y darles la publicidad correspondiente.
Se **rechaza de plano** en cuanto la recurrente pretende imponer como única solución una determinada desagregación de renglones o las unidades, cantidades o rangos concretos ejemplificados en su recurso, al no haberse acreditado que tales parámetros específicos constituyan la única alternativa técnica admisible.

Recurso 8002026000002136 - COMPAÑIA ASESORA DE CONSTRUCCION E INGENIERIA CACISA SOCIEDAD ANONIMA

1. Sobre la utilización del Catálogo y Banco de Precios del Sistema Digital Unificado. Criterio de la División: La recurrente cuestiona la forma en que se documentó la consulta al Catálogo y Banco de Precios del Sistema Digital Unificado. Señala que, aunque el estudio afirma que no se localizaron objetos comparables, no se incorporaron elementos que permitan reconstruir la búsqueda realizada, tales como los códigos, parámetros, períodos, procedimientos consultados y resultados obtenidos.
Asimismo, cuestiona que, ante la ausencia de información comparable en el Sistema Digital Unificado, la Administración no recurriera a otros mecanismos de consulta, como antecedentes de contrataciones similares promovidas por el propio CONAVI o por otras instituciones públicas, cotizaciones de potenciales proveedores u otras fuentes externas relacionadas con el mercado de servicios de consultoría.
Sostiene que la estructura de costos elaborada internamente puede constituir un insumo para la estimación, pero considera necesario que sea contrastada con información adicional que permita determinar si los precios de referencia resultan representativos de las condiciones del mercado.
Por lo anterior, solicita que la Administración: **i)** acredite documentalmente la consulta realizada al Catálogo y Banco de Precios del Sistema Digital Unificado, indicando parámetros, códigos, períodos y procedimientos analizados; **ii)** justifique técnica y jurídicamente por qué la información obtenida no resultó aplicable o suficiente; **iii)** complemente el estudio de mercado con antecedentes de contrataciones comparables, consultas a potenciales proveedores u otras fuentes externas confiables; **iv)** publique el estudio de mercado corregido y sus respaldos antes de la recepción de ofertas; y **v)** revise, a partir de los resultados obtenidos, los precios de referencia, la estimación contractual, la disponibilidad presupuestaria y las bandas de tolerancia aplicables.
La Administración indica que sí se realizó una consulta al Sistema Digital Unificado y que el estudio identifica el código 1.04.03; sin embargo, reconoce que la información actualmente incorporada no permite reconstruir de forma suficiente la búsqueda efectuada.
En consecuencia, señala que incorporará al expediente la evidencia de la consulta realizada, incluyendo códigos, descriptores, fechas, períodos y parámetros utilizados, así como la justificación técnica de las razones por las cuales los registros localizados no resultan suficientes o comparables.
Asimismo, indica que complementará el estudio con la memoria de cálculo elaborada por la Dirección de Costos, antecedentes históricos y contrataciones comparables del CONAVI y de otras instituciones públicas, así como con consultas a potenciales proveedores u otras fuentes confiables, documentando las respuestas obtenidas o, en su caso, la ausencia de respuesta. También incorporará la metodología utilizada para seleccionar, comparar, depurar o descartar la información recopilada.
Finalmente, manifiesta que publicará el estudio corregido y que revisará los precios de referencia, la estimación contractual y las bandas de tolerancia cuando los resultados de dicho estudio determinen la necesidad de efectuar ajustes.
Del análisis de la petitoria formulada y de la respuesta brindada por la Administración se observa que esta última acepta las modificaciones concretamente solicitadas por la recurrente. En efecto, se compromete a documentar la consulta realizada al Sistema Digital Unificado y los parámetros empleados; justificar las razones por las cuales la información obtenida no resulta suficiente o comparable; complementar el estudio de mercado con antecedentes históricos, contrataciones comparables, consultas a potenciales proveedores y otras fuentes confiables; incorporar la memoria de cálculo y la metodología utilizada para procesar la información; así como publicar el estudio corregido y revisar, a partir de sus resultados, los precios de referencia, la estimación contractual y las bandas de tolerancia cuando corresponda.
Si bien la Administración señala que no comparte que haya existido una omisión absoluta de consultar el Sistema Digital Unificado y defiende la posibilidad de utilizar la información de la Dirección de Costos como un insumo técnico, tales consideraciones no implican el rechazo de alguna de las pretensiones concretamente formuladas en este punto. La recurrente no solicita desconocer la existencia de toda consulta previa ni excluir la información interna como fuente, sino que cuestiona su insuficiente documentación y solicita que el estudio sea complementado y respaldado, aspectos que la Administración acepta corregir.
En consecuencia, al existir aceptación de las pretensiones formuladas y no advertirse que las modificaciones anunciadas resulten contrarias al ordenamiento jurídico, este extremo se declara **con lugar**, siendo obligación de la Administración, incorporar las modificaciones y actuaciones indicadas en su respuesta y brindarles la debida publicidad.
2. Sobre las deficiencias metodológicas, normativas y conceptuales del estudio de mercado. Criterio de la División:
La Administración incorporó al expediente el documento CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCTR-2939-2026, denominado “Estudio de Mercado”, mediante el cual determinó los precios de referencia utilizados para la contratación. La objetante cuestiona que dicho documento pueda considerarse suficiente como estudio de mercado. Señala que, ante la ausencia de información comparable en el Sistema Digital Unificado, la Administración debió profundizar la investigación de las condiciones reales del mercado y no limitarse a utilizar información producida internamente.
Sostiene que existe una diferencia entre una estimación técnica interna y un estudio de mercado, en tanto la primera puede constituir un insumo para determinar un costo preliminar, mientras que el segundo debe permitir contrastar esa información con fuentes que reflejen las condiciones reales de oferta, demanda y precios existentes en el sector.
En particular, señala que no se solicitaron cotizaciones a firmas consultoras, no se utilizaron antecedentes de contrataciones similares promovidas por el CONAVI u otras entidades ejecutoras de infraestructura ni se acudió a referencias tarifarias de colegios profesionales. Considera que la utilización de una estructura de costos interna como fuente principal resulta insuficiente para respaldar una contratación de la magnitud y complejidad de la presente.
Añade que las deficiencias del estudio inciden directamente en los precios de referencia y en las bandas de tolerancia que posteriormente serán utilizadas para determinar la razonabilidad de las ofertas, con el consecuente riesgo de generar parámetros que no reflejen adecuadamente las condiciones del mercado.
Por ello, bajo la denominada **“Nulidad de la Decisión Inicial”**, solicita declarar la ilegalidad del estudio de mercado contenido en el documento CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCTR-2939-2026. Asimismo, solicita ordenar a la Administración efectuar un estudio de mercado efectivo que contemple cotizaciones reales de firmas consultoras privadas o información de colegios profesionales, previo a la publicación de las bandas de tolerancia, y reabrir el plazo para la presentación de ofertas.
La Administración reconoce que la información incorporada al estudio de mercado requiere ser complementada y documentada con mayor amplitud.
Señala que la estructura de costos elaborada internamente puede constituir un insumo técnico válido, pero acepta que, dadas la cuantía, complejidad y diversidad de los servicios objeto de contratación, dicha fuente no resulta suficiente por sí sola para agotar el análisis requerido.
En consecuencia, indica que complementará el estudio incorporando, entre otros elementos, la documentación de la consulta efectuada en el Sistema Digital Unificado; la memoria de cálculo de la Dirección de Costos, con indicación de horas profesionales, perfiles, tarifas, rendimientos, costos directos e indirectos, imprevistos y utilidad; antecedentes históricos; cotizaciones, referencias tarifarias, consultas técnicas u otros mecanismos de indagación cuando resulten aplicables; así como una explicación de la relación entre las fuentes utilizadas, las características del objeto y los precios de referencia.
También señala que corregirá la referencia normativa consignada en el estudio respecto del artículo 86 del Reglamento y que el documento actualizado será incorporado al expediente y publicado en el Sistema Digital Unificado. Si las nuevas fuentes o análisis producen cambios en los precios de referencia, categorías, renglones u otros elementos relevantes, se efectuarán las modificaciones correspondientes y se ajustarán los plazos del procedimiento cuando resulte necesario.
No obstante, rechaza que la información elaborada por la Dirección de Costos resulte jurídicamente inadmisible como fuente del estudio y tampoco acepta declarar automáticamente la nulidad de la decisión inicial o del procedimiento, por considerar que las deficiencias identificadas pueden ser corregidas oportunamente.
De frente a lo expuesto, esta División estima que el cuestionamiento de la recurrente resulta atendible en cuanto pone de manifiesto deficiencias relevantes en la forma en que fue confeccionado y documentado el estudio de mercado que sustenta la contratación.
En efecto, de la propia respuesta de la Administración se desprende que el documento utilizado como estudio de mercado no contiene actualmente todos los elementos necesarios para reconstruir adecuadamente la determinación de los precios de referencia. La Administración reconoce la necesidad de incorporar la memoria de cálculo, precisar las fuentes y metodología utilizadas, documentar la consulta efectuada en

el Sistema Digital Unificado y acudir a antecedentes históricos, cotizaciones, referencias tarifarias u otros mecanismos adicionales de indagación.
Lo anterior no constituye una deficiencia menor. El estudio de mercado cumple una función esencial dentro de la fase preparatoria, pues sirve de sustento para la estimación de la contratación, los precios de referencia y, posteriormente, para la metodología utilizada en el análisis de razonabilidad de los precios. De ahí que no resulte suficiente denominar un documento como “estudio de mercado” si su contenido no permite conocer de manera clara, trazable y verificable cómo se obtuvieron los valores que servirán de referencia durante el procedimiento.
Sobre este particular, esta División ha señalado que el estudio de mercado constituye un análisis sistemático y exhaustivo destinado a obtener información actualizada y confiable sobre las condiciones del mercado y que debe documentarse adecuadamente la utilización del Banco de Precios, las fuentes confiables empleadas y los demás insumos considerados. En ese sentido, la Administración deberá prestar especial atención a la corrección del estudio, pues de su propia respuesta se evidencia que el documento actualmente incorporado requiere una revisión sustancial para cumplir adecuadamente su función dentro de la fase preparatoria. No basta con añadir información de manera formal, sino que deberá existir correspondencia entre las fuentes consultadas, la metodología empleada, las características efectivas de los servicios objeto de contratación y los precios de referencia que finalmente se adopten.
Ahora bien, lo anterior no conduce necesariamente a acoger la pretensión de la recurrente en los términos en que fue planteada respecto de la nulidad. La Administración ha reconocido las deficiencias existentes y se ha comprometido a corregir y complementar el estudio antes de la presentación de las ofertas. En tales condiciones, la recurrente no demuestra por qué las falencias señaladas únicamente puedan ser subsanadas mediante la anulación de la decisión inicial o la retroacción integral del procedimiento, cuando las correcciones pueden incorporarse en esta etapa, con la correspondiente publicidad y ajuste del plazo de recepción de ofertas si las modificaciones efectuadas así lo requieren.
Tampoco corresponde ordenar que el estudio se sustente exclusivamente en cotizaciones de firmas privadas o en información de colegios profesionales. Tales mecanismos pueden constituir fuentes relevantes —y la propia Administración ha indicado que las incorporará cuando resulten aplicables—, pero lo determinante es que el estudio finalmente elaborado se encuentre sustentado en fuentes confiables, pertinentes, suficientemente documentadas y representativas del objeto contractual.
En consecuencia, este extremo se declara **parcialmente con lugar**, para que la Administración complemente y corrija el estudio de mercado en los términos concretos indicados en su respuesta, documentando de manera suficiente las fuentes y metodología empleadas, la memoria de cálculo y la correspondencia entre las características de los servicios y los precios de referencia, incorporando el documento corregido al expediente y otorgándole la debida publicidad. Si como resultado de dicha revisión se modifican elementos relevantes para la preparación de las ofertas, deberá efectuar los ajustes correspondientes en el pliego y en el plazo para su presentación.

3. Sobre la ausencia de trazabilidad, representatividad y suficiencia técnica del estudio de mercado y de los precios de referencia. Criterio de la División:

La recurrente cuestiona que el estudio de mercado permita reconstruir de manera objetiva y verificable la forma en que fueron determinados los precios de referencia. Aclara que su planteamiento no se dirige simplemente a sostener que los precios sean altos o bajos, sino a la metodología empleada para traducir un objeto contractual heterogéneo y multidisciplinario en tres precios generales.
Señala que la ausencia de objetos comparables en el Sistema Digital Unificado no convierte los servicios requeridos en prestaciones homogéneas. Expone que las futuras Órdenes de Servicio podrían involucrar carreteras, puentes, intersecciones, pasos a desnivel, muros, taludes, sistemas de drenaje u otras obras, cuyas condiciones pueden variar sustancialmente en cuanto a investigaciones geotécnicas, perforaciones, ensayos, topografía, hidráulica, tránsito, trabajo de campo, profesionales requeridos y demás recursos.
Alega que incluso dentro de una misma tipología pueden existir diferencias relevantes de alcance y costo, por lo que solo el nivel metodológico de perfil, prefactibilidad o factibilidad no constituye necesariamente una unidad homogénea de precio.
Asimismo, distingue entre la incertidumbre propia de una contratación según demanda —referida a cuándo y cuánto se contratará— y la necesidad de que exista una definición suficiente del alcance económico de la unidad que los oferentes deben cotizar. En su criterio, la modalidad por demanda no permite trasladar al oferente la incertidumbre acerca de los parámetros técnicos que inciden en la conformación del precio.
Por ello solicita corregir y fortalecer el estudio utilizando la información disponible sobre los proyectos y tipologías que puedan originar las Órdenes de Servicio, considerando para las tipologías representativas las cantidades estimadas de las principales actividades y recursos. Solicita además definir parámetros técnicos y económicos para las unidades de contratación, establecer precios de referencia técnicamente sustentados para cada alcance o categoría, modificar la estimación presupuestaria cuando corresponda, ajustar el pliego y otorgar un nuevo plazo para presentar ofertas si las correcciones inciden en sus condiciones económicas. En términos generales, solicita que se realice un nuevo estudio de mercado antes de continuar con la recepción y evaluación de las ofertas.
La Administración señala que la modalidad según demanda no exige definir anticipadamente una lista cerrada de proyectos, sitios o cantidades físicas para todas las Órdenes de Servicio. Explica que el alcance específico, productos, actividades, plazo, renglones de pago y monto se determinarán en cada Orden de Servicio.
Sin embargo, reconoce expresamente que esa modalidad no la releva de establecer una base técnica y económica suficiente para que los oferentes puedan formular sus propuestas y que el estudio actualmente incorporado debe permitir una mejor reconstrucción de la forma en que se pasó de los requerimientos técnicos a los precios de referencia.
Por ello, indica que incorporará y documentará con mayor detalle los perfiles profesionales considerados, horas-persona por especialidad, rendimientos, actividades de campo y gabinete, costos directos e indirectos, gastos de traslado, viáticos y logística, ensayos, levantamientos e investigaciones, utilidad, imprevistos, supuestos utilizados para distinguir los estudios estándar y complejos y la relación entre los productos exigidos y la estructura de costos.
También acepta precisar los criterios técnicos utilizados para clasificar los estudios como estándar o complejos y explicar cómo dichas diferencias se reflejan en recursos, horas profesionales, investigaciones, productos y precios.
No obstante, rechaza que deba existir un precio individualizado para cada eventual tipología de proyecto o que sea necesario definir anticipadamente todos los proyectos, sitios y cantidades físicas que podrán requerirse durante la ejecución. Asimismo, considera que las deficiencias advertidas pueden ser corregidas mediante la complementación del estudio existente, sin que resulte necesario anular automáticamente el procedimiento.
El análisis del presente extremo debe partir de distinguir entre dos aspectos distintos. Por una parte, la recurrente cuestiona la insuficiente trazabilidad técnica y económica de los precios de referencia establecidos; por otra, pretende que dicha corrección se materialice mediante la definición anticipada de tipologías y cantidades representativas y, en términos generales, mediante la realización de un nuevo estudio de mercado.
Respecto del primer aspecto, el cuestionamiento resulta atendible. La propia respuesta de la Administración evidencia que el documento incorporado como estudio de mercado no permite, en su estado actual, reconstruir adecuadamente cómo se obtuvieron los tres precios generales de perfil, prefactibilidad y factibilidad ni cómo se reflejan económicamente las diferencias entre estudios estándar y complejos. Precisamente por ello, la Administración anuncia que deberá incorporar perfiles, horas profesionales, rendimientos, actividades, investigaciones, costos, logística, utilidad, imprevistos y demás supuestos utilizados para construir los precios.
Tal insuficiencia adquiere especial relevancia considerando que esos valores no constituyen una referencia aislada, sino que sirven de base para la estimación económica del procedimiento y para el posterior análisis de razonabilidad de los precios ofertados. Por ello, la metodología que conduce a su determinación debe ser comprensible, documentada y guardar correspondencia con el alcance que posteriormente se exigirá a los oferentes.
Sobre este punto, esta División ha señalado que un estudio de mercado no puede reducirse a un mero sondeo o a la incorporación de precios referenciales, sino que constituye un análisis que debe sustentarse en información actualizada y confiable sobre las condiciones del mercado y cuya elaboración debe encontrarse debidamente documentada en el expediente. Ver resolución R-DCP-SICOP-00968-2025. En el caso bajo análisis, las propias correcciones anunciadas por la Administración ponen de manifiesto que el documento actualmente incorporado presenta

deficiencias sustanciales de trazabilidad y soporte técnico que deben ser corregidas antes de que pueda servir adecuadamente como fundamento económico de la contratación.
Asimismo, se observa que el documento incorporado al expediente como estudio de mercado no contiene actualmente información suficiente para reconstruir la formación de los precios de referencia establecidos para los distintos niveles de preinversión ni la incidencia económica de las categorías estándar y compleja. No se trata, por tanto, de una mera necesidad de ampliar información accesoria, sino de completar elementos esenciales que permiten vincular el alcance técnico del objeto con los valores económicos que servirán posteriormente como parámetro para el análisis de razonabilidad de las ofertas.
Ahora bien, de ello no se deriva que la Administración deba definir anticipadamente un precio distinto para cada posible carretera, puente, intersección, muro, talud o cualquier otra tipología concreta que eventualmente pueda requerirse. La recurrente reconoce que se trata de una contratación según demanda y, por tanto, las necesidades específicas podrán materializarse durante la ejecución. Lo que sí debe quedar definido previamente es una base técnica y económica suficientemente determinada para las unidades que efectivamente serán objeto de cotización, de forma tal que los oferentes puedan conocer qué comprende el precio que deben formular y la Administración pueda justificar el precio de referencia que utilizará.
En consecuencia, no resulta procedente ordenar, en los términos pretendidos por la recurrente, que se establezcan anticipadamente todas las características y cantidades físicas de cada eventual tipología de proyecto. Este aspecto se **rechaza de plano**, pues la diversidad futura de las Órdenes de Servicio es compatible con la modalidad según demanda, siempre que ello no se traduzca en indeterminación del alcance económico de los renglones que deben cotizarse.
Tampoco se estima necesario ordenar la elaboración de un estudio enteramente nuevo como única forma posible de subsanar las deficiencias advertidas. Lo determinante es que, antes de la recepción de ofertas, la Administración complete y corrija el documento existente de manera que satisfaga efectivamente las exigencias propias de un estudio de mercado. En ese sentido, la Administración ha indicado de forma concreta los elementos técnicos y económicos que incorporará, por lo que se **rechaza de plano** la pretensión en cuanto exige necesariamente sustituir el estudio por uno nuevo.
Distinta conclusión corresponde respecto de la solicitud de establecer y documentar los parámetros técnicos y económicos que sustentan cada unidad o categoría cotizable, así como revisar los precios de referencia y la estimación presupuestaria en caso de que las correcciones efectuadas así lo determinen. Sobre estos aspectos existe aceptación de la Administración y su incorporación resulta necesaria para superar las deficiencias advertidas.
Por consiguiente, este extremo se declara **parcialmente con lugar**, para que la Administración complemente y corrija el estudio de mercado en los términos concretos indicados en su respuesta, documentando los parámetros técnicos y económicos utilizados para construir los precios de referencia, la diferenciación entre las categorías estándar y compleja y su correspondencia con los alcances y productos objeto de cotización. Si de esa revisión resultan variaciones en los precios de referencia, la estimación o las condiciones económicas del procedimiento, deberá realizar los ajustes correspondientes al pliego y otorgarles la debida publicidad, así como adecuar el plazo para la presentación de ofertas cuando resulte procedente.
4. Sobre la incongruencia entre el estudio de mercado y el sumario de cantidades. Criterio de la División: La recurrente considera que existe una ruptura de correspondencia entre el estudio de mercado y la estructura económica exigida por el pliego.
Señala que, mientras los oferentes deberán formular precios unitarios para distintos renglones y aportar las estructuras de costos correspondientes, la Administración únicamente habría realizado el análisis preparatorio respecto de tres valores consolidados. En particular, cuestiona que no se hayan establecido precios de referencia propios para los estudios estándar y complejos ni para los ítems opcionales, pese a que estos últimos pueden ser incorporados expresamente en una Orden de Servicio con una determinada cantidad, unidad de medida y precio unitario.
Sostiene que esta situación impide conocer anticipadamente el precio de referencia y la metodología de razonabilidad aplicable a cada renglón y genera además dudas sobre la suficiencia de la estimación presupuestaria, pues el monto estimado se construyó a partir de los tres precios globales sin reflejar de manera individualizada el eventual consumo de los servicios opcionales.
Por ello solicita: i) anular el estudio de mercado CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCTR-2939-2026; ii) elaborar precios de referencia individualizados para cada renglón y subrenglón del sumario, incluyendo estudios estándar, complejos e ítems opcionales; iii) reestructurar la estimación presupuestaria considerando el posible consumo de los ítems opcionales; iv) establecer y publicar bandas de tolerancia específicas para cada renglón cotizable; y v) modificar el pliego y otorgar un nuevo plazo para la presentación de ofertas.
La Administración reconoce que debe existir correspondencia entre el estudio de mercado, los precios de referencia, el sumario de cantidades y la metodología que posteriormente se utilizará para analizar la razonabilidad de los precios.
Admite que los tres precios agregados actualmente contenidos en el estudio no resultan suficientes para justificar todos los renglones independientes del sumario de cantidades. En particular, señala que debe precisarse la forma en que fueron determinados los precios correspondientes a estudios estándar y complejos y que, cuando los ítems opcionales constituyan servicios independientes y cotizables, deberá establecerse un precio de referencia para ellos.
Por ello indica que revisará y complementará el estudio con el propósito de individualizar los precios de referencia de los renglones cotizables, precisar los valores correspondientes a las categorías estándar y compleja, establecer cuando corresponda precios para los ítems opcionales, definir su unidad de medida y producto asociado, explicar los supuestos técnicos y económicos utilizados, verificar la correspondencia con la estructura de costos y revisar las bandas de tolerancia aplicables.
En cuanto a la estimación presupuestaria, manifiesta que revisará si el monto actualmente estimado contempla adecuadamente el posible consumo de los ítems opcionales y determinará si debe ajustarse.
No acepta, sin embargo, anular automáticamente el estudio de mercado o el procedimiento, por considerar que las inconsistencias advertidas pueden corregirse antes de la recepción de ofertas mediante la actualización de los documentos preparatorios y la correspondiente publicidad.
El cuestionamiento planteado por la recurrente resulta sustancialmente atendible en cuanto pone de manifiesto una falta de correspondencia entre la estructura de cotización definida en el pliego y la forma en que fue elaborado el estudio de mercado.
En efecto, si la Administración exige a los oferentes cotizar de manera independiente estudios estándar, estudios complejos e ítems opcionales que pueden ser solicitados y pagados separadamente, la fase preparatoria debe contener una base económica que permita justificar los precios de referencia aplicables a esos mismos renglones. No resulta suficiente contar únicamente con tres valores agregados para perfil, prefactibilidad y factibilidad si el pliego desagrega posteriormente esas prestaciones en unidades de cotización distintas.
La propia Administración reconoce esta insuficiencia y admite expresamente que deberá individualizar los precios de referencia de los renglones que se cotizan separadamente, diferenciar económicamente las categorías estándar y compleja y establecer precios de referencia para los ítems opcionales cuando estos constituyan servicios independientes. Esa aceptación evidencia que el estudio actualmente incorporado no guarda la correspondencia necesaria con la estructura económica del pliego y debe ser corregido antes de la presentación de las ofertas.
Esta conclusión es consistente con el criterio de esta División respecto de la relevancia del estudio de mercado como instrumento de planificación. No basta con contar con valores generales o referenciales si estos no permiten sustentar las condiciones económicas que efectivamente serán utilizadas en el concurso; el análisis preparatorio debe encontrarse documentado de forma que permita conocer los parámetros económicos aplicables a los renglones objeto de cotización.
De igual manera, resulta atendible la pretensión relacionada con la estimación presupuestaria. Si el pliego permite la contratación de servicios opcionales que pueden generar pagos adicionales e independientes, corresponde que la Administración revise si tales posibilidades fueron adecuadamente consideradas dentro de la estimación económica del procedimiento. Sobre este aspecto, la propia Administración acepta realizar dicha verificación y efectuar el ajuste que corresponda.
Ahora bien, la recurrente solicita además anular el estudio de mercado y retrotraer el procedimiento preparatorio. Sobre este aspecto, si bien las inconsistencias identificadas son relevantes, no se demuestra que su corrección únicamente pueda lograrse mediante la anulación formal del documento y la retroacción integral del procedimiento. En la medida en que la Administración corrija y complete el estudio antes de la

presentación de las ofertas, ajuste los documentos preparatorios y el pliego cuando corresponda y otorgue la debida publicidad a las modificaciones, no resulta necesario imponer la consecuencia anulatoria pretendida. Esta pretensión se **rechaza de plano.**

En consecuencia, este extremo se declara **parcialmente con lugar**, para que la Administración revise y complemente el estudio de mercado en los términos concretos indicados en su respuesta, asegurando su correspondencia con los renglones del sumario de cantidades, las categorías estándar y compleja y los ítems opcionales que puedan ser cotizados y pagados de manera independiente; revise la estimación presupuestaria y las bandas de tolerancia conforme a los resultados obtenidos; y efectúe las modificaciones al pliego y al plazo de presentación de ofertas que resulten necesarias, con la debida publicidad.

5. Sobre la alegada irrazonabilidad de los precios de referencia de prefactibilidad y factibilidad. Criterio de la División: El estudio de mercado contenido en el oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCTR-2939-2026 estableció, con IVA incluido, un precio de referencia de 124.487.373,21 colones para los estudios de prefactibilidad y de 68.152.652,66 colones para los estudios de factibilidad.

La recurrente cuestiona esa relación entre ambos precios y sostiene que existe una contradicción técnica, económica y metodológica. Señala que la prefactibilidad supera a la factibilidad en aproximadamente 56,3 millones de colones y afirma que ello resulta contrario a la progresividad propia del proceso de preinversión.

Explica que, conforme a las Guías Metodológicas de MIDEPLAN y al propio Documento de Requerimientos, el perfil constituye un análisis inicial; la prefactibilidad profundiza y compara las alternativas identificadas; y la factibilidad desarrolla con mayor detalle la alternativa seleccionada. En ese sentido, señala que esta última etapa contempla productos y actividades de mayor profundidad, como investigaciones geotécnicas, modelaciones hidráulicas y de tránsito, análisis prediales, ambientales y económicos, diseños preliminares y una mayor definición técnica de la alternativa seleccionada.

A partir de ello, considera que el precio asignado a la factibilidad podría estar subestimado o, alternativamente, que el precio de prefactibilidad podría encontrarse sobredimensionado. Señala como posibles causas una estimación incorrecta de horas profesionales, omisión de disciplinas, deficiente consideración de las investigaciones de campo o una falta de correspondencia entre las actividades exigidas y las estructuras de costos utilizadas.

Asimismo, sostiene que esa eventual distorsión incidiría directamente en las bandas de razonabilidad que posteriormente se utilizarán para analizar las ofertas.

Por ello solicita: i) anular los precios de referencia de prefactibilidad y factibilidad; ii) revisar y desglosar la memoria de cálculo elaborada por la Dirección de Costos; iii) ajustar los costos a la progresividad técnica prevista en las Guías de MIDEPLAN; iv) recalcular ambos precios considerando las horas profesionales, recursos, investigaciones y productos requeridos; v) republicar los precios de referencia y sus respectivas bandas de tolerancia antes de la recepción de ofertas; y vi) otorgar un nuevo plazo para la presentación de ofertas si las modificaciones inciden en la preparación de las propuestas.

La Administración reconoce que las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad responden a distintos niveles de análisis y profundidad, pero no comparte que esa progresividad determine necesariamente que el precio de cada etapa deba aumentar de forma lineal o que una factibilidad deba ser, en todo caso, más costosa que una prefactibilidad.

Explica que el costo depende de variables tales como la tipología y complejidad del proyecto, la cantidad de alternativas que deban estudiarse, la disponibilidad de información previa, las investigaciones de campo necesarias, las disciplinas profesionales involucradas, los estudios geotécnicos, topográficos, hidráulicos, ambientales o sociales requeridos y los productos que deban elaborarse.

Añade que una prefactibilidad puede demandar el análisis de varias alternativas, mientras que una factibilidad podría partir de una alternativa ya seleccionada y de información previamente generada, por lo que no considera posible establecer una regla automática de superioridad de precio basada únicamente en la etapa metodológica.

No obstante, la Administración reconoce que la diferencia existente entre ambos precios es significativa y que debe encontrarse debidamente explicada. Por ello indica que revisará la estructura de costos para verificar, entre otros aspectos, los productos considerados, las horas profesionales, las investigaciones de campo, las disciplinas requeridas, los costos directos e indirectos, los gastos de traslado y logística, los ciclos de revisión y la correcta diferenciación del alcance de cada etapa.

Asimismo, señala que incorporará o actualizará la memoria de cálculo de cada etapa, la cantidad de horas-profesional por especialidad, los productos e investigaciones incluidos, las diferencias técnicas entre prefactibilidad y factibilidad y la justificación de la relación entre ambos precios. Si identifica errores, omisiones o una subestimación, recalculará los precios de referencia y las bandas correspondientes y publicará las modificaciones antes de la recepción de ofertas.

El cuestionamiento de la recurrente contiene dos aspectos. En primer término, sostiene que, por tratarse de una etapa posterior y de mayor profundidad metodológica, la factibilidad debería necesariamente presentar un precio superior al de la prefactibilidad. Sobre este extremo, si bien la recurrente identifica diferencias entre los contenidos de ambas etapas y pone de manifiesto una relación económica que merece revisión, no demuestra que exista una regla técnica conforme a la cual el costo de una factibilidad deba ser necesariamente superior en todos los casos.

La progresividad metodológica entre las etapas de preinversión no permite, por sí sola, establecer una relación automática de costos. Como explica la Administración, una prefactibilidad puede requerir el análisis simultáneo de varias alternativas, mientras que una factibilidad puede partir de una alternativa previamente seleccionada y de información técnica ya disponible. De ahí que el costo final dependa de los recursos, actividades e investigaciones concretamente requeridos y no exclusivamente de la posición de la etapa dentro del ciclo de preinversión. En consecuencia, se **rechaza de plano** la pretensión en cuanto parte de que la factibilidad debe necesariamente tener un precio superior a la prefactibilidad.

Sin embargo, ello no significa que la diferencia actualmente existente pueda mantenerse sin una justificación técnica suficiente. Precisamente, la Administración reconoce que la distancia entre ambos valores es significativa y anuncia una revisión detallada de las memorias de cálculo para verificar si los precios guardan correspondencia con los productos, horas profesionales, disciplinas, investigaciones y demás recursos que exige cada etapa.

Este aspecto resulta particularmente relevante considerando las deficiencias que ya se han identificado respecto del estudio de mercado. Como se indicó anteriormente, dicho instrumento debe permitir reconstruir de forma suficiente cómo se determinaron los precios de referencia y cuáles elementos técnicos y económicos sustentan los valores finalmente adoptados. Esta División ha resaltado la necesidad de que el estudio de mercado cuente con información actualizada, confiable y debidamente documentada, de manera que pueda cumplir efectivamente su función dentro de la fase preparatoria. En este sentido, puede consultarse la resolución R-DCP-SICOP-00968-2025.

En el caso concreto, el hecho de que la propia Administración manifieste que debe revisar nuevamente los productos, horas profesionales, investigaciones, disciplinas y demás componentes utilizados para establecer ambos precios evidencia que la justificación actualmente incorporada no resulta suficiente para explicar la diferencia existente.

Por ello, resulta atendible la pretensión de que se revise y documente la memoria de cálculo utilizada para ambas etapas y que, si de esa revisión se identifican errores, omisiones o una falta de correspondencia entre los costos estimados y el alcance técnico exigido, se recalculen los precios de referencia y sus respectivas bandas.

Ahora bien, la recurrente solicita directamente anular los precios actualmente establecidos y ordenar su recálculo. Sobre este extremo, la sola diferencia cuantitativa entre prefactibilidad y factibilidad no permite concluir de previo que ambos valores sean necesariamente incorrectos. La revisión técnica anunciada por la Administración será precisamente la que permita determinar si corresponde mantenerlos o modificarlos. Por ello, se **rechaza de plano** la pretensión de anular de forma anticipada los precios de referencia, sin perjuicio de las modificaciones que deban efectuarse como resultado de dicha revisión.

En consecuencia, este extremo **se declara parcialmente con lugar**, para que la Administración revise, documente y justifique las memorias de cálculo correspondientes a los estudios de prefactibilidad y factibilidad en los términos concretos indicados en su respuesta, verificando la correspondencia entre los precios de referencia y los productos, recursos, horas profesionales, investigaciones y demás componentes exigidos para cada etapa. Si de esa revisión resultan errores u omisiones, deberá recalcular y publicar los precios de referencia y las bandas de tolerancia correspondientes y efectuar los ajustes al pliego y al plazo para la presentación de ofertas que resulten procedentes.

6. Sobre la utilización de bandas de tolerancia del ±15 % para el análisis de razonabilidad de los precios. Criterio de la División: El apartado 4.5 del Documento de Requerimientos regula el procedimiento para la evaluación de la razonabilidad de los precios e indica que los precios unitarios y el monto global serán considerados razonables cuando se ubiquen dentro de un rango de ±15 % respecto del precio de referencia, excesivos cuando superen el límite superior y ruinosos cuando se ubiquen por debajo del límite inferior.

Por su parte, la Sección 6 del estudio de mercado CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCTR-2939-2026 estableció las bandas correspondientes a los tres precios generales de perfil, prefactibilidad y factibilidad. Sin embargo, como se ha analizado en los puntos anteriores, el estudio no estableció precios de referencia individualizados para las categorías estándar y compleja ni para los distintos ítems opcionales cotizables.

La recurrente cuestiona la forma en que fueron construidas y la manera en que podrían aplicarse las bandas del ±15 %. Su planteamiento no se dirige propiamente contra la posibilidad de utilizar una banda porcentual, sino contra que esta se encuentre sustentada en precios de referencia que considera insuficientemente documentados y que no abarcan la totalidad de los renglones que los oferentes deben cotizar.

Señala que, si el precio de referencia utilizado como base se encuentra incorrectamente determinado, la aplicación del ±15 % reproduce esa deficiencia y puede generar umbrales que no reflejen adecuadamente las condiciones económicas del servicio. Asimismo, cuestiona que los ítems opcionales y la diferenciación entre estudios estándar y complejos carezcan de precios de referencia y bandas propias.

También objeta que la redacción del apartado 4.5 pueda interpretarse en el sentido de que un precio ubicado fuera de la banda produce automáticamente la exclusión de la oferta. Al respecto, invoca el procedimiento de indagación previsto para los supuestos de precios presumiblemente ruinosos o excesivos y sostiene que el oferente debe tener la posibilidad de justificar la viabilidad de su precio antes de que la Administración adopte una decisión.

En concreto solicita: **i) anular la tabla de bandas de tolerancia actualmente publicada, por encontrarse sustentada en los precios de referencia cuestionados y no abarcar todos los renglones cotizables; ii) recalcular los precios de referencia con fundamento en un estudio de mercado corregido; iii) publicar bandas específicas e individualizadas para los renglones del sumario, diferenciando categorías estándar, compleja e ítems opcionales; y iv) aclarar expresamente en el pliego que las bandas funcionan como parámetros de alerta y no como causales de exclusión automática, garantizando la correspondiente indagatoria antes de adoptar una decisión sobre la razonabilidad del precio.**

La Administración mantiene la utilización de una banda del ±15 %, por considerar que constituye un parámetro previamente establecido para el análisis de razonabilidad de las ofertas.

No obstante, aclara expresamente que una oferta ubicada fuera del rango no será excluida automáticamente. Señala que, en tal supuesto, deberá realizarse la indagatoria correspondiente, brindar al oferente la oportunidad de justificar la razonabilidad y viabilidad de su precio y emitir posteriormente una decisión debidamente motivada.

Asimismo, indica que la banda se aplicará respecto del precio de referencia correspondiente a cada renglón cuando existan precios diferenciados, de manera que no se utilizará una única referencia para servicios que presenten alcances distintos.

En ese sentido, anuncia que incorporará al pliego que: la banda será aplicada respecto del precio de referencia correspondiente a cada renglón; la ubicación fuera del rango no ocasionará exclusión automática; se realizará la indagatoria respectiva; se permitirá al oferente justificar su precio; y la decisión final deberá encontrarse motivada.

La Administración señala finalmente que no acepta eliminar la banda del ±15 % ni sustituirla por otro mecanismo.

De previo, resulta necesario precisar el alcance real de la pretensión planteada. La recurrente no solicita eliminar el mecanismo porcentual del ±15 % ni sustituirlo por una metodología distinta. Su cuestionamiento se dirige, por una parte, contra las bases económicas utilizadas para construir las bandas actualmente publicadas y, por otra, contra la posibilidad de que estas se utilicen como causales automáticas de exclusión.

Por ello, la manifestación de la Administración en cuanto rechaza una supuesta pretensión de eliminar la banda porcentual no corresponde propiamente a lo solicitado en este extremo y, en consecuencia, no constituye un aspecto sobre el cual deba emitirse pronunciamiento.

Aclarado lo anterior, respecto de las bandas actualmente publicadas, este punto se encuentra directamente relacionado con las deficiencias identificadas en los apartados anteriores. Una banda de tolerancia no puede analizarse de manera desvinculada del precio de referencia sobre el cual se calcula. Si este último debe ser revisado, complementado o incluso modificado como consecuencia de la corrección del estudio de mercado, las bandas que se deriven de él deberán guardar necesariamente correspondencia con el resultado final de esa revisión.

De igual forma, si el sumario exige cotizar renglones diferenciados para estudios estándar, complejos e ítems opcionales independientes, y la propia Administración ha aceptado que deberá establecer los precios de referencia correspondientes a esos renglones, la metodología de razonabilidad deberá guardar coherencia con esa misma estructura. No resultaría congruente definir precios diferenciados para efectos de cotización y posteriormente evaluar su razonabilidad utilizando un parámetro económico que no corresponda al servicio concreto analizado.

Por ello, resulta atendible la pretensión de revisar las bandas actualmente establecidas y publicar, antes de la presentación de ofertas, las que correspondan a los precios de referencia finalmente determinados para los distintos renglones cotizables. Ello no significa que deba abandonarse necesariamente el porcentaje del ±15 %, sino que su aplicación deberá partir de precios de referencia suficientemente sustentados y vinculados con los servicios que efectivamente serán objeto de cotización.

También resulta atendible el cuestionamiento relacionado con una eventual exclusión automática. La circunstancia de que un precio se encuentre fuera de la banda definida constituye un elemento que activa el análisis correspondiente, pero no sustituye la valoración particular de la oferta ni permite prescindir de la indagatoria que corresponda. Sobre este aspecto existe además aceptación expresa de la Administración, quien incorporará al pliego que la ubicación fuera de la banda no genera por sí misma la exclusión de la oferta y que deberá otorgarse al oferente la oportunidad de justificar su precio antes de adoptar una decisión debidamente motivada.

Ahora bien, la recurrente solicita formalmente anular la tabla de bandas actualmente publicada. Si bien esta División considera que dichas bandas deberán ser revisadas a la luz de las modificaciones ordenadas al estudio de mercado y a los precios de referencia, no se demuestra que resulte necesario declarar formalmente su nulidad como condición para efectuar esa corrección. Lo relevante es que los parámetros económicos que finalmente se utilicen durante la evaluación sean los resultantes del estudio corregido, se encuentren debidamente sustentados y hayan sido conocidos por los potenciales oferentes antes de presentar sus propuestas. Por ello, se **rechaza de plano** la pretensión en cuanto solicita la anulación formal de la tabla actualmente publicada, sin perjuicio de que esta deba ser sustituida o modificada como consecuencia de la revisión que corresponde efectuar.

Así las cosas, este extremo se declara **parcialmente con lugar**, para que la Administración modifique el apartado 4.5 y la información correspondiente del estudio de mercado en los términos concretos indicados en su respuesta, estableciendo las bandas aplicables a los precios de referencia que finalmente resulten para cada renglón cotizable, aclarando expresamente su carácter de parámetro de alerta y la improcedencia de una exclusión automática, así como la obligación de efectuar la respectiva indagatoria y motivar la decisión final sobre la razonabilidad del precio.

7. Sobre el criterio de evaluación correspondiente a la condición de PYME. Criterio de la División: El apartado 4.4 del Documento de Requerimientos establece una metodología de evaluación compuesta por un noventa y cinco por ciento (95 %) correspondiente al factor precio y un cinco por ciento (5 %) asociado al denominado “Factor Criterio PYME”.

Para optar por dicho puntaje, el oferente debe acreditar la participación de al menos una PYME, ya sea directamente como oferente, como integrante de un consorcio o como subcontratista debidamente identificado en la oferta.

Asimismo, dentro de los documentos del pliego se incorporó el denominado “Acto motivado – PYME.pdf”, mediante el cual la Administración desarrolla la justificación para incorporar criterios de Compra Pública Estratégica y, específicamente, el criterio relacionado con el fomento de la participación de PYMES.

La objetante cuestiona la incorporación del criterio PYME dentro de la metodología de evaluación, por considerar que su aplicabilidad no se encuentra debidamente sustentada mediante una lectura de mercado suficiente y vinculada con el objeto concreto de la contratación.

Señala que no desconoce la existencia del documento denominado “Acto motivado – PYME.pdf”, sino que cuestiona la suficiencia de su contenido para demostrar que el criterio resulta aplicable, pertinente y trascendente respecto de una contratación cuyo objeto corresponde a servicios profesionales para la elaboración de estudios de preinversión de infraestructura vial.

Expone que la Administración refiere información general proveniente del Ministerio de Economía, Industria y Comercio respecto de PYMES activas en actividades económicas relacionadas con obra vial, tales como construcción de carreteras, otras obras de ingeniería civil, actividades de arquitectura e ingeniería, consultoría técnica, ensayos y análisis técnicos, entre otras. No obstante, sostiene que dicha información no permite determinar cuántas PYMES se encuentran efectivamente en capacidad de participar en el objeto específico del concurso, ya sea como oferentes, integrantes de consorcios o subcontratistas.
Asimismo, cuestiona la determinación del porcentaje del cinco por ciento (5 %), al considerar que la Administración no acredita suficientemente por qué esa ponderación resulta proporcional y representativa para esta contratación concreta.
En ese sentido, indica que la existencia de un acto motivado, por sí sola, no sustituye la obligación de contar con una lectura de mercado que permita verificar la existencia de potenciales participantes capaces de cumplir el criterio estratégico y la razonabilidad del peso otorgado dentro del sistema de evaluación.
Por ello solicita que se deje sin efecto el criterio PYME, salvo que la Administración incorpore al expediente un análisis completo y específico que justifique su necesidad, oportunidad, pertinencia y viabilidad. Subsidiariamente, solicita que se incorpore información oficial del MEIC sobre las PYMES potencialmente participantes, se justifique la asignación del cinco por ciento (5 %), se acredite que el criterio no restringe la participación ni afecta la igualdad entre los oferentes y, en caso de efectuarse modificaciones sustanciales, se ajuste el pliego y el plazo de recepción de ofertas.
La Administración rechaza el planteamiento y señala que la incorporación del criterio PYME sí se encuentra sustentada en el documento denominado “Acto motivado – PYME.pdf”.
Explica que dicho documento analiza la pertinencia del criterio de Compra Pública Estratégica para el objeto contractual y utiliza información del Ministerio de Economía, Industria y Comercio sobre empresas PYME activas en distintas actividades económicas relacionadas con la obra vial, entre ellas construcción de carreteras, otras obras de ingeniería civil, actividades especializadas de construcción, arquitectura e ingeniería, consultoría técnica, ensayos y análisis técnicos y otras actividades profesionales, científicas y técnicas.
Asimismo, señala que para determinar la ponderación del cinco por ciento (5 %) se analizaron siete procedimientos promovidos por el CONAVI, correspondientes principalmente a contrataciones de construcción y diseño-construcción de infraestructura vial. De dichos procedimientos se revisaron los porcentajes del monto contractual destinados a subcontratos asociados con laboratorios de autocontrol, señalización y demarcación, muros y pilotes y estudios.
A partir de esa información, la Administración obtuvo una ponderación promedio de cinco coma setenta y cuatro por ciento (5,74 %), razón por la cual determinó asignar un cinco por ciento (5 %) del puntaje total al criterio PYME.
Finalmente, indica que dicho criterio no constituye un requisito de admisibilidad y que la condición PYME será verificada mediante los mecanismos oficiales dispuestos por el MEIC y la información disponible en el Sistema Digital Unificado.
De frente a lo expuesto, esta División estima necesario precisar que el cuestionamiento planteado por la recurrente no se dirige a negar la existencia del documento denominado “Acto motivado – PYME.pdf”, sino a cuestionar si su contenido acredita de forma suficiente la aplicabilidad y proporcionalidad del criterio estratégico incorporado al sistema de evaluación.
Sobre este aspecto, se verifica que el referido documento identifica actividades económicas en las que existen PYMES activas según información del MEIC y que varias de ellas guardan relación general con servicios de ingeniería, consultoría técnica, ensayos y demás actividades vinculadas con infraestructura vial. No obstante, la información incorporada no permite determinar, de manera concreta, la cantidad o suficiencia de potenciales operadores PYME vinculados específicamente con la prestación de servicios de estudios de preinversión como los requeridos en este procedimiento. El documento enumera categorías de actividad económica, pero no desarrolla cuántas empresas activas pertenecen a cada una, cuáles cuentan con experiencia o capacidad relacionada con el objeto específico de la contratación ni en qué medida podrían participar razonablemente como oferentes, integrantes de consorcios o subcontratistas.
Esta precisión resulta relevante de frente a la finalidad de la lectura de mercado prevista para la incorporación de criterios estratégicos, pues no basta con acreditar la existencia general de PYMES vinculadas con actividades del sector vial; corresponde demostrar que el criterio puede ser efectivamente cumplido dentro del mercado relacionado con el objeto concreto del concurso.
Asimismo, se observa que la justificación del porcentaje del cinco por ciento (5 %) se construye a partir del análisis de siete procedimientos correspondientes principalmente a contrataciones de construcción y diseño-construcción de infraestructura vial. El propio acto motivado señala que, a partir de esos proyectos, se analizaron porcentajes del monto contractual destinados a distintas actividades subcontratadas, tales como laboratorio de autocontrol, señalización, muros y pilotes y estudios. De ese análisis se obtuvo una ponderación promedio del cinco coma setenta y cuatro por ciento (5,74 %).
Sin embargo, no se desarrolla la correspondencia entre esos antecedentes —referidos a contratos de construcción o diseño-construcción— y el objeto específico de la presente contratación, que consiste en servicios profesionales para la elaboración de estudios de preinversión. Tampoco se explica de forma clara cómo un porcentaje histórico del monto contractual destinado a determinadas subcontrataciones permite sustentar, desde el punto de vista de la proporcionalidad del sistema de evaluación, la asignación de cinco puntos por la participación de una PYME como oferente, integrante de consorcio o subcontratista.
En otras palabras, el documento sí contiene un esfuerzo de motivación, pero no desarrolla suficientemente el nexo entre los datos utilizados, el mercado específico de esta contratación y la ponderación finalmente asignada.
En consecuencia, esta División estima que la recurrente logra acreditar una insuficiencia en la fundamentación del criterio cuestionado, en tanto la Administración deberá complementar la lectura de mercado de forma tal que permita verificar, para el objeto concreto del procedimiento, la existencia suficiente de potenciales participantes que puedan cumplir con el factor PYME y la razonabilidad de la ponderación asignada.
Por ello, este extremo se declara **parcialmente con lugar**, para que la Administración complemente la justificación del criterio PYME mediante un análisis específico y suficientemente documentado del mercado relacionado con los servicios profesionales de preinversión objeto de la contratación, incorporando información que permita acreditar la existencia y suficiencia de potenciales oferentes, integrantes de consorcio o subcontratistas PYME capaces de cumplir dicho criterio, así como la razonabilidad y proporcionalidad del porcentaje asignado.
En caso de que, a partir de esa revisión, la Administración determine que el criterio resulta efectivamente aplicable, deberá mantenerlo con la debida motivación y publicidad. Si, por el contrario, el análisis no permite acreditar su aplicabilidad o la proporcionalidad de la ponderación utilizada, deberá efectuar las modificaciones correspondientes al sistema de evaluación y otorgarles la debida publicidad antes de la recepción de ofertas.
8. Sobre la atención de observaciones, los ciclos de revisión, las correcciones y la aplicación de multas. Criterio de la División: La objetante cuestiona la regulación de los ciclos de revisión y la atención de observaciones, por considerar que el pliego no delimita con suficiente precisión qué constituye un ciclo, cuál es el alcance de las observaciones comprendidas dentro de este ni cómo deben tratarse aquellas solicitudes que excedan el alcance originalmente definido.
Señala que la falta de precisión podría permitir que se formulen observaciones sucesivas, fragmentadas o adicionales, incluso respecto de aspectos que razonablemente pudieron ser identificados durante una revisión anterior, trasladando al contratista costos derivados de nuevas exigencias o modificaciones que no le resultan imputables.
Asimismo, sostiene que debe diferenciarse entre las correcciones derivadas de errores u omisiones atribuibles al contratista y aquellas que tengan origen en cambios normativos, modificaciones de las metodologías aplicables, nuevos requerimientos de la Administración, información suministrada posteriormente, variaciones del alcance de la Orden de Servicio, criterios contradictorios entre dependencias o solicitudes de otras instituciones que no estuvieran contempladas inicialmente.
Respecto de las multas, manifiesta que no toda corrección supone un incumplimiento contractual y que cualquier sanción debe encontrarse asociada con una conducta atribuible al contratista, previa acreditación de su responsabilidad y respeto del derecho de defensa.
En concreto, solicita modificar el pliego para: **i)** definir qué se entiende por ciclo de revisión; **ii)** establecer un número máximo de observaciones o comunicaciones dentro de cada ciclo; **iii)** diferenciar las correcciones imputables al contratista de los cambios o ampliaciones solicitados por la Administración; **iv)** precisar que las observaciones deben relacionarse con el alcance, metodología y productos establecidos en la Orden de Servicio; **v)** establecer un procedimiento para autorizar trabajos adicionales o modificaciones de alcance; **vi)** disponer que no se aplicarán

multas por circunstancias no imputables al contratista; **vii)** establecer un procedimiento previo de comunicación, justificación y defensa antes de imponer una sanción; **viii)** reconocer económicamente las actividades adicionales que excedan los ciclos incluidos en el precio; **ix)** precisar los plazos de la Administración para revisar productos y comunicar observaciones; y **x)** establecer que, una vez atendidas satisfactoriamente las observaciones de un ciclo, no se formulen nuevos requerimientos respecto de aspectos ya aprobados, salvo justificación técnica.
La Administración señala que la revisión y corrección de los productos constituye una actividad propia del objeto contractual y que el contratista se encuentra obligado a atender las deficiencias que sean atribuibles a la ejecución de sus obligaciones.
No obstante, reconoce la necesidad de precisar el régimen actualmente establecido. Al respecto, indica que un ciclo de revisión comprenderá la entrega del producto por el contratista, la revisión integral por parte de la Administración, la comunicación consolidada de las observaciones y la presentación de la versión corregida.
Asimismo, señala que las observaciones deberán ser claras, ordenadas y consolidadas, evitando requerimientos fragmentados o sucesivos respecto de aspectos que razonablemente pudieron ser advertidos durante la revisión respectiva.
La Administración distingue entre: i) correcciones imputables al contratista, correspondientes a errores, omisiones, inconsistencias o deficiencias frente a las condiciones originalmente requeridas; ii) ajustes propios del proceso ordinario de revisión, necesarios para alcanzar el cumplimiento de los requisitos originalmente establecidos; y iii) modificaciones o ampliaciones de alcance, correspondientes a nuevas actividades, productos o requerimientos que alteren sustancialmente el alcance, costo o plazo del servicio.
Explica que únicamente los dos primeros supuestos se encuentran comprendidos dentro del precio ofertado y de los ciclos de revisión previstos, mientras que las modificaciones o ampliaciones deberán tramitarse mediante el mecanismo contractual que corresponda, con la respectiva justificación técnica, presupuestaria y jurídica.
En materia sancionatoria, manifiesta que una corrección no genera por sí sola la aplicación de una multa y que esta únicamente procederá cuando exista un incumplimiento atribuible al contratista. Para ello, deberá identificarse la obligación incumplida, determinarse la observación no atendida y el plazo otorgado, verificarse la imputabilidad, valorarse la eventual incidencia de actuaciones de la propia Administración o de terceros, otorgarse la oportunidad de defensa y emitirse el acto motivado respectivo.
Añade que no serán imputables al contratista las demoras o correcciones originadas en cambios normativos o metodológicos, nueva información suministrada por la Administración, instrucciones posteriores, contradicciones entre dependencias o solicitudes que excedan el alcance de la Orden de Servicio.
Por ello, anuncia que precisará en el pliego la definición y alcance de los ciclos, la diferencia entre correcciones imputables y modificaciones de alcance, el procedimiento para trabajos adicionales, los plazos de revisión, el procedimiento previo a las multas y las circunstancias que excluyen la responsabilidad del contratista.
Del análisis del recurso y de la respuesta brindada se observa que una parte sustancial de las preocupaciones planteadas por la recurrente es aceptada por la Administración, quien reconoce la conveniencia de delimitar con mayor precisión el funcionamiento de los ciclos de revisión, la naturaleza de las observaciones y las circunstancias bajo las cuales determinadas actividades pueden generar consecuencias económicas o sancionatorias.
En primer término, resulta razonable que el pliego identifique con claridad qué comprende un ciclo de revisión. La definición anunciada por la Administración —entrega del producto, revisión integral, comunicación consolidada de observaciones y presentación de la versión corregida— permite delimitar la dinámica ordinaria de revisión y responde sustancialmente a lo solicitado en este aspecto.
De igual manera, resulta atendible la necesidad de distinguir entre una corrección derivada de una deficiencia propia del producto y una modificación del alcance inicialmente contratado. El contratista se encuentra obligado a corregir, sin reconocimiento económico adicional, aquellos errores, omisiones o inconsistencias que le resulten atribuibles y que impidan que el producto se ajuste a las condiciones originalmente pactadas. Distinto es el supuesto en que, durante la ejecución, la Administración requiera nuevas actividades, productos o análisis que excedan lo establecido en el pliego y en la respectiva Orden de Servicio. En tales casos, no resulta procedente incorporar esas nuevas prestaciones bajo la denominación de una simple “observación”, sino que deberá utilizarse el mecanismo jurídico que corresponda y reconocerse, cuando proceda, sus efectos sobre el precio y el plazo.
Sobre este aspecto existe aceptación expresa de la Administración, por lo que deberá modificar el pliego en los términos indicados en su respuesta.
Ahora bien, la objetante solicita además que se establezca un número máximo de observaciones o comunicaciones por ciclo. Esta pretensión no se estima procedente. La cantidad de observaciones que puedan surgir de la revisión depende de las particularidades y del grado de cumplimiento de cada producto y no se aporta una justificación técnica que permita determinar un número máximo que resulte adecuado para todos los estudios que eventualmente se ejecuten. Lo que sí corresponde —y así lo acepta la Administración— es que la revisión sea integral y las observaciones se comuniquen de manera clara y consolidada, evitando su fraccionamiento injustificado. Por ello, este aspecto se **rechaza de plano.**
En igual sentido, el hecho de que se agote la cantidad ordinaria de ciclos prevista en el precio no significa, por sí mismo, que toda corrección posterior deba generar automáticamente un pago adicional. Si subsisten deficiencias imputables al contratista respecto de obligaciones que formaban parte del alcance originalmente contratado, su corrección continúa siendo responsabilidad de este. El reconocimiento económico procederá cuando las nuevas actividades correspondan efectivamente a una modificación o ampliación del alcance y no por el mero hecho de haberse superado el número estimado de ciclos de revisión. En esa medida, se **rechaza de plano** la pretensión de reconocimiento económico automático por el solo agotamiento de los ciclos, sin perjuicio del tratamiento que corresponda a verdaderos trabajos adicionales.
Respecto de la solicitud de impedir nuevos requerimientos sobre aspectos anteriormente atendidos, tampoco resulta procedente establecer una prohibición absoluta que limite la potestad de la Administración de verificar integralmente el cumplimiento contractual. Sin embargo, ello no habilita la formulación fragmentada, sucesiva o injustificadamente reiterativa de observaciones que razonablemente pudieron ser identificadas en un mismo proceso de revisión. De ahí que resulte suficiente la obligación anunciada por la Administración de efectuar revisiones integrales y comunicar observaciones consolidadas, sin perjuicio de situaciones posteriores debidamente justificadas.
En materia de multas, el cuestionamiento de la recurrente también es atendido sustancialmente por la Administración. La sola existencia de una corrección no constituye, por sí misma, un incumplimiento sancionable. De hecho, el propio apartado 9.18 vincula la multa por una tercera o posterior corrección de un mismo informe con causas atribuibles al contratista. En consecuencia, cualquier eventual sanción deberá partir de la identificación de una obligación concreta incumplida, la imputabilidad de la conducta y el respeto del procedimiento correspondiente, sin que resulte jurídicamente admisible sancionar correcciones originadas en modificaciones de alcance, nueva información, cambios metodológicos o circunstancias atribuibles a la Administración o a terceros.
Así las cosas, este extremo se declara **parcialmente con lugar**, para que la Administración modifique el pliego en los términos concretos indicados en su respuesta, precisando el concepto y alcance de los ciclos de revisión; la obligación de formular observaciones claras, integrales y consolidadas; la diferencia entre correcciones imputables al contratista y modificaciones o ampliaciones del alcance; el procedimiento aplicable a trabajos adicionales; los plazos de revisión; las circunstancias que excluyen la imputabilidad del contratista; y el procedimiento previo y motivado para la eventual aplicación de multas. Se declara sin lugar en cuanto se pretende establecer un número máximo predeterminado de observaciones por ciclo, reconocer automáticamente un pago adicional por el solo agotamiento de los ciclos de revisión o impedir de forma absoluta observaciones posteriores debidamente justificadas.
9. Sobre el procedimiento y los parámetros para determinar la razonabilidad de los precios ofertados. Criterio de la División: El apartado 4.5 del pliego regula el procedimiento para la evaluación de la razonabilidad de los precios. Conforme a dicho esquema, la Administración analizará los precios ofertados frente a los parámetros definidos durante la etapa preparatoria, incluyendo los precios de referencia y las bandas de tolerancia establecidas.
La recurrente cuestiona que el procedimiento previsto en el apartado 4.5 no detalle suficientemente las fuentes de información, la forma de comparación de los precios, el tratamiento de diferencias significativas ni la motivación que deberá sustentar la decisión final.
En particular, solicita que la metodología establezca de forma clara las fuentes que podrán utilizarse para determinar la razonabilidad, incluyendo el estudio de mercado, el Catálogo de Bienes y Servicios, el Banco de Precios del Sistema Digital Unificado, contrataciones anteriores

comparables, el presupuesto estimado y los precios de referencia correspondientes a cada renglón.
Asimismo, pide que se precise si el análisis se efectuará de manera global, por renglón, por categoría o mediante una combinación de estos mecanismos.
Añade que, cuando exista una diferencia relevante respecto del precio de referencia, debe brindarse al oferente la oportunidad de justificar su precio y aportar información que permita verificar su viabilidad. Sobre este aspecto, plantea que la justificación pueda comprender el desglose de costos directos e indirectos, recursos profesionales, cargas de trabajo, rendimientos, gastos administrativos, utilidad y demás elementos vinculados con la conformación del precio.
Finalmente, solicita que se establezca un procedimiento para valorar esas explicaciones y que la decisión final sobre la razonabilidad o inaceptabilidad del precio sea debidamente motivada.
La Administración distingue entre el estudio de mercado, propio de la etapa de planificación, y el análisis de razonabilidad que se realiza posteriormente durante la evaluación de las ofertas.
Señala que para este último podrá utilizar, según su pertinencia, el estudio o sondeo de mercado, el Catálogo y Banco de Precios del Sistema Digital Unificado, contrataciones anteriores comparables, cotizaciones y referencias obtenidas durante la planificación, el presupuesto estimado, los precios de referencia correspondientes a cada renglón y las características técnicas, cantidades, productos, plazos y condiciones de ejecución.
Asimismo, indica que realizará un análisis tanto global como unitario. El primero permitirá verificar la compatibilidad del monto total ofertado con el objeto y el presupuesto estimado; el segundo permitirá revisar los precios correspondientes a cada renglón, etapa, categoría o servicio.
Aclara que, cuando existan precios diferenciados para perfil, prefactibilidad, factibilidad, categorías estándar, categorías complejas o servicios opcionales, cada uno deberá compararse con el precio de referencia que le corresponda y bajo condiciones homogéneas.
En caso de existir una diferencia relevante respecto del precio de referencia, señala que podrá solicitar al oferente una justificación escrita y valorar elementos como metodología de ejecución, recursos profesionales, plazo, alcance, productos y demás circunstancias objetivas que expliquen la diferencia.
No obstante, rechaza que durante la evaluación pueda exigirse a todos los oferentes un presupuesto detallado total o parcial o reconstruirse indirectamente su estructura completa de costos.
Finalmente, anuncia que aclarará el apartado 4.5 para incorporar expresamente las fuentes de información aplicables, la diferencia entre estudio de mercado y razonabilidad, el análisis global y unitario, la utilización de precios comparables, la indagatoria correspondiente y la obligación de motivar la decisión final.
Del análisis de la pretensión y de la respuesta de la Administración se observa que existe una aceptación sustancial de varios de los aspectos cuestionados por la recurrente.
En efecto, la Administración reconoce la necesidad de precisar las fuentes que podrán utilizarse durante el análisis de razonabilidad, la forma en que se realizará la comparación de precios, la distinción entre análisis global y unitario y el procedimiento aplicable cuando un precio se aparte de los parámetros previamente establecidos.
Estas precisiones resultan particularmente necesarias considerando las deficiencias ya analizadas respecto del estudio de mercado y de los precios de referencia. El análisis de razonabilidad no puede desligarse de los parámetros económicos definidos durante la fase preparatoria, de manera que cualquier corrección efectuada al estudio de mercado, a los renglones cotizables o a las bandas deberá reflejarse igualmente en la metodología de evaluación de las ofertas.
Asimismo, resulta atendible la pretensión de que el análisis se efectúe bajo condiciones comparables y respecto del precio de referencia correspondiente a cada renglón o categoría. No sería adecuado utilizar un único parámetro global para servicios que presenten alcances, productos o cargas de trabajo diferentes.
También se comparte la necesidad de que una diferencia relevante respecto del precio de referencia no produzca por sí misma la exclusión de la oferta, sino que dé lugar a la correspondiente indagatoria y a una valoración motivada de las explicaciones presentadas por el oferente.
Ahora bien, distinto tratamiento merece la pretensión de que el oferente deba aportar necesariamente un desglose detallado de costos directos e indirectos, recursos, rendimientos, gastos administrativos, utilidad y demás componentes de su estructura económica. Sobre este aspecto, la Administración señala que no exigirá de manera general un presupuesto detallado durante la evaluación.
Esta División estima que no corresponde convertir la indagatoria de razonabilidad en una exigencia automática de reconstrucción integral de la estructura económica de todos los oferentes. La información a solicitar deberá guardar relación con la diferencia detectada y ser la necesaria para determinar la viabilidad y razonabilidad del precio, sin imponer de forma indiscriminada un nivel de desglose que exceda lo requerido para resolver la indagatoria concreta.
Tampoco se observa que la recurrente haya demostrado la necesidad de sustituir íntegramente la metodología prevista en el apartado 4.5. Lo procedente es que la Administración la precise y ajuste para que exista correspondencia con los precios de referencia y parámetros finalmente establecidos en la fase preparatoria.
En consecuencia, este extremo se declara **parcialmente con lugar**, para que la Administración modifique el apartado 4.5 en los términos concretos indicados en su respuesta, incorporando las fuentes de información que podrán utilizarse, la distinción entre estudio de mercado y análisis de razonabilidad, la posibilidad de efectuar análisis global y unitario, la obligación de comparar condiciones homogéneas, la realización de la indagatoria correspondiente cuando existan diferencias relevantes y la obligación de motivar la decisión final. Se declara sin lugar en cuanto se pretende establecer como requisito general la presentación de un desglose integral de la estructura de costos o sustituir completamente la metodología prevista.

Recurso 8002026000002125 - CPE COMPRA PUBLICA ESTRATEGICA CONSULTORES LIMITADA

1. Sobre la experiencia exigida al oferente y su relación con el objeto contractual. Criterio de la División: El apartado 4.3 del pliego dispone, en lo que interesa, que el oferente deberá acreditar experiencia en al menos un proyecto de infraestructura vial en el que haya desarrollado estudios de preinversión, anteproyecto, diseño o servicios de ingeniería de naturaleza equivalente, correspondiente a un proyecto de mejoramiento o ampliación de carretera con una longitud mínima de un kilómetro, o a una estructura de puente vehicular con una longitud mínima de quince metros.
Por su parte, el objeto contractual consiste en la elaboración de estudios de preinversión en las etapas de perfil, prefactibilidad y/o factibilidad, aplicables a proyectos de infraestructura vial, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública y las guías metodológicas de MIDEPLAN.
La objetante parte de la naturaleza del objeto contractual para cuestionar la experiencia establecida en el apartado 4.3. Señala que la prestación principal corresponde a la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública mediante estudios de perfil, prefactibilidad y factibilidad, y no a la elaboración de diseños finales de carreteras o puentes.
Alega que dichos estudios comprenden análisis técnicos, económicos, sociales, ambientales, legales, administrativos, territoriales y de riesgos, así como la generación de insumos requeridos para el Sistema Nacional de Inversión Pública. Por ello, considera que el conocimiento metodológico de la preinversión constituye un elemento central de la contratación.
Cuestiona entonces que el pliego equipare los estudios de preinversión con anteproyectos, diseños o servicios de ingeniería, pues estima que la ejecución de un diseño vial no acredita necesariamente experiencia en identificación del problema, formulación y comparación de alternativas, evaluación económico-social, aplicación de precios sociales, análisis de riesgos y demás componentes propios de la metodología de preinversión.
Solicita que se exijan al menos tres estudios de preinversión elaborados conforme a las guías y Normas Técnicas de MIDEPLAN y que se elimine la equiparación entre estudios de preinversión, anteproyectos, diseños y servicios de ingeniería. Subsidiariamente, solicita que la experiencia vial sea alternativa y no acumulativa respecto de la experiencia en preinversión, y que pueda ser acreditada por cualquiera de los integrantes de un consorcio.
La Administración sostiene que el objeto integra tanto la metodología de preinversión como conocimientos propios de la infraestructura vial. Mantiene, por ello, la necesidad de experiencia vinculada con este último sector.
No obstante, reconoce que la redacción vigente podría permitir que la experiencia exclusiva en diseño final resulte suficiente para satisfacer el requisito y manifiesta que modificará el apartado 4.3 para exigir experiencia vinculada efectivamente con estudios de preinversión, permitiendo considerar anteproyectos, diseños o estudios especializados únicamente cuando formen parte integral de tales estudios. También anuncia precisiones para experiencia extranjera y ofertas en consorcio.
De frente a las distintas pretensiones formuladas, procede analizarlas separadamente. En primer término, la objetante solicita sustituir el requisito actual por la acreditación de al menos tres estudios de preinversión. Sin embargo, aun cuando desarrolla las diferencias existentes entre un estudio de preinversión y un diseño de infraestructura vial, no justifica por qué tres estudios constituyen el mínimo necesario para acreditar la idoneidad del oferente, ni por qué el requisito de un proyecto actualmente establecido resulta insuficiente. En otras palabras, se propone un quantum distinto, pero no se desarrolla el sustento técnico que permita determinar que esa cantidad específica resulte indispensable para satisfacer la necesidad administrativa.
Por ello, esta pretensión se **rechaza de plano** por falta de fundamentación, conforme al deber que pesa sobre quien objeta de demostrar la infracción que atribuye al pliego y no únicamente proponer una regulación que estima más conveniente.
En segundo término, la recurrente solicita que la experiencia en infraestructura vial sea un requisito alternativo respecto de la experiencia en preinversión. Sobre este aspecto, desarrolla una argumentación relacionada con la importancia de la metodología de MIDEPLAN; no obstante, ello no permite concluir que el componente vial resulte ajeno o prescindible.
El objeto no comprende estudios de preinversión de cualquier naturaleza, sino estudios aplicados específicamente a proyectos de infraestructura vial. De ahí que la experiencia relacionada con ese sector conserve una relación directa con las prestaciones que serán ejecutadas. La circunstancia de que el equipo profesional incluya especialistas viales tampoco elimina por sí sola la posibilidad de que la Administración exija experiencia empresarial relacionada con el objeto, pues se trata de ámbitos distintos de acreditación de la idoneidad. En consecuencia, la pretensión de convertir la experiencia vial en meramente alternativa se **rechaza de plano**.
Distinta conclusión merece el cuestionamiento relacionado con la forma en que el apartado 4.3 equipara los estudios de preinversión con anteproyectos, diseños o servicios de ingeniería. Sobre este aspecto, la Administración reconoce la necesidad de modificar la cláusula y establece de manera concreta que el requisito será reformulado para exigir que el oferente acredite experiencia positiva en al menos un proyecto de infraestructura vial en el que haya elaborado un estudio de preinversión en etapa de perfil, prefactibilidad o factibilidad, conforme a las guías metodológicas de MIDEPLAN o, tratándose de experiencia obtenida en el extranjero, mediante una metodología equivalente de formulación y evaluación de proyectos de inversión pública.
Asimismo, la Administración indicó que precisará que la experiencia exclusiva en diseño final, construcción, supervisión, inspección o verificación de calidad de obras viales no será suficiente por sí sola para cumplir el requisito, sin perjuicio de que los anteproyectos, diseños o estudios especializados puedan ser considerados cuando se demuestre que formaron parte integral del respectivo estudio de preinversión.
De igual manera, manifestó que la experiencia deberá acreditarse mediante certificación emitida por la entidad pública o privada que recibió el servicio, con información suficiente para identificar el proyecto, la etapa de preinversión desarrollada, las actividades ejecutadas, la metodología aplicada, las fechas de ejecución y su recepción a satisfacción.
Finalmente, respecto de las ofertas presentadas en consorcio, la Administración indicó que el requisito podrá ser acreditado por uno de sus integrantes, siempre que éste asuma en el acuerdo consorcial una responsabilidad sustantiva en la dirección, coordinación o elaboración del estudio de preinversión.
Así las cosas, existe una aceptación parcial de la Administración respecto de aspectos concretos de la pretensión formulada, sin que las modificaciones anunciadas se adviertan contrarias al ordenamiento jurídico. En consecuencia, este extremo se declara **parcialmente con lugar**, únicamente para que la Administración efectúe las modificaciones al apartado 4.3 en los términos expresamente indicados en su respuesta, incorporándolas al pliego mediante la respectiva enmienda y brindándoles la debida publicidad.

2. Sobre la contabilización de la experiencia y la inscripción ante el CFIA. Criterio de la División: El apartado 4.3 del pliego de condiciones, establece que la experiencia se contabilizará únicamente a partir de la debida inscripción y durante los períodos en que la empresa o profesional se encuentre habilitado ante el CFIA o agrupación gremial correspondiente. Asimismo, dispone reglas relativas a su acreditación mediante certificaciones o proyectos registrados ante dicho Colegio.
La objetante cuestiona que toda la experiencia empresarial se condicione a la inscripción ante el CFIA, pues sostiene que los estudios de preinversión tienen naturaleza multidisciplinaria y pueden involucrar actividades de economía, planificación, administración, derecho y otras disciplinas que no corresponden exclusivamente al ejercicio de la ingeniería o arquitectura.
Alega que debe distinguirse entre la experiencia histórica de la empresa y la habilitación legal necesaria para ejecutar determinadas actividades profesionales.
Solicita que la experiencia pueda acreditarse mediante certificaciones de quienes recibieron los servicios, independientemente de la fecha de inscripción de la empresa ante el CFIA, y que la inscripción o habilitación sea exigida a la empresa y a sus profesionales únicamente cuando jurídicamente corresponda.
Sobre el particular, la Administración manifiesta que modificará el pliego para permitir que la experiencia del oferente sea contabilizada con independencia de la fecha de inscripción ante el CFIA, siempre que corresponda a servicios efectivamente ejecutados, recibidos a satisfacción y obtenidos lícitamente. Asimismo, acepta que las certificaciones emitidas por las entidades o clientes que recibieron los servicios constituyan un medio válido de acreditación y que el registro ante el CFIA no sea el único mecanismo admisible. Finalmente, mantiene la exigencia de inscripción o habilitación únicamente respecto de aquellas actividades para las cuales el ordenamiento jurídico así lo requiera.
Sobre este aspecto, la objetante cuestiona que el pliego condicione de manera general el reconocimiento de la experiencia empresarial a la inscripción y habilitación ante el CFIA, y solicita que dicha experiencia pueda acreditarse mediante certificaciones de las entidades que

recibieron los servicios, con independencia de la fecha de inscripción de la empresa, manteniéndose la exigencia de habilitación únicamente en aquellos supuestos en que así lo requiera la normativa aplicable.
Si bien la Administración califica su posición como una aceptación parcial, del contenido de su respuesta se desprende que atiende sustancialmente la totalidad de lo solicitado por la recurrente. En efecto, reconoce que la experiencia del oferente podrá contabilizarse independientemente de la fecha de inscripción ante el CFIA, admite su acreditación mediante certificaciones emitidas por la institución pública o empresa privada que recibió el servicio y dispone que la inscripción y habilitación ante dicho Colegio se mantendrá únicamente cuando, por la naturaleza de las actividades ejecutadas y conforme con el ordenamiento aplicable, esta resulte obligatoria.
La precisión efectuada por la Administración en cuanto a que no podrá reconocerse experiencia obtenida mediante la ejecución de actividades para las cuales existía una obligación legal de habilitación incumplida no constituye un rechazo parcial de la pretensión, sino una consecuencia necesaria del deber de observar el ordenamiento jurídico. Además, dicha precisión es coincidente con la propia solicitud de la objetante, quien expresamente condiciona la exigencia de inscripción ante el CFIA a los casos en que la normativa aplicable así lo requiera.
Por consiguiente, más allá de la denominación utilizada por la Administración en su respuesta, no se identifica una parte concreta de la petitoria que haya sido rechazada. En consecuencia, al existir aceptación de lo solicitado y no advertirse que la modificación anunciada resulte contraria al ordenamiento jurídico, este extremo se declara **con lugar**, bajo responsabilidad de la Administración, quien deberá efectuar la modificación correspondiente al pliego y brindarle la debida publicidad.
3. Sobre la conformación del equipo profesional. Criterio de la División: El apartado 9.1.1 del pliego regula la formación y experiencia del personal requerido. Dentro de los perfiles contempla distintos profesionales vinculados con componentes de ingeniería vial y un profesional en ingeniería civil o ciencias económicas con experiencia en evaluación económica de proyectos viales. Asimismo, incorpora un Coordinador del contrato, pero no define de forma detallada su profesión, funciones y experiencia.
Al respecto, la recurrente cuestiona tres aspectos. Primero, señala que el pliego requiere análisis jurídicos, institucionales, prediales, expropiatorios y de contratación pública e incluso contempla expresamente la participación de un abogado en determinados talleres, sin incorporar un profesional en Derecho dentro del equipo mínimo. Segundo, indica que no existe un perfil claramente orientado a la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública bajo la metodología de MIDEPLAN. Tercero, cuestiona la indeterminación del Coordinador del contrato.
En este sentido, solicita incorporar un profesional en Derecho con experiencia en contratación pública y normativa de inversión pública; incorporar un especialista en formulación y evaluación de proyectos o redefinir el perfil económico existente; y precisar la formación, funciones y experiencia mínima del Coordinador.
La Administración acepta parcialmente el planteamiento y señala que modificará el apartado 9.1.1 del pliego para incorporar y precisar los perfiles profesionales cuestionados.
En cuanto al Coordinador del contrato, indica que exigirá como formación mínima licenciatura en Ingeniería Civil, Economía, Planificación, Administración Pública o Administración de Proyectos. Asimismo, definirá expresamente sus funciones, entre ellas la coordinación e integración del equipo interdisciplinario, la verificación de la correspondencia entre los distintos componentes del estudio, el seguimiento de la metodología y de los productos de cada Orden de Servicio, el control del cronograma y calidad de los entregables, la función de enlace con la Administración y la coordinación de la atención de observaciones. Además, requerirá experiencia como coordinador, director o responsable de la integración de al menos dos estudios de preinversión en las etapas de perfil, prefactibilidad o factibilidad.
Respecto del especialista en formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, señala que incorporará un profesional con grado mínimo de licenciatura en Economía, Ingeniería, Planificación, Administración Pública o carrera directamente relacionada, quien será responsable de verificar la aplicación integral de la metodología de preinversión, incluyendo la identificación del problema, formulación y comparación de alternativas, análisis de demanda y oferta, evaluación económica y social, aplicación de precios sociales, análisis de riesgos y sostenibilidad e integración metodológica de los diferentes componentes del estudio. Este profesional deberá acreditar participación en al menos dos estudios de preinversión desarrollados mediante la metodología de MIDEPLAN o una metodología equivalente. Aclara que el profesional en Economía ya previsto en el pliego podrá asumir este perfil si cumple con todos los requisitos establecidos.
En relación con el profesional en Derecho, la Administración indica que lo incorporará al equipo con grado mínimo de licenciatura en Derecho y debida incorporación al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica. Entre sus funciones estarán, según corresponda al alcance de la Orden de Servicio, el análisis del marco legal e institucional, competencias institucionales, permisos y autorizaciones, derecho de vía, afectaciones prediales, servidumbres, expropiaciones, estrategia y procedimiento de contratación pública, garantías, recursos, solución de controversias, riesgos y revisión del componente jurídico de los estudios. Este profesional deberá acreditar al menos dos experiencias en análisis, asesorías o estudios jurídicos relacionados con infraestructura pública, contratación pública, inversión pública, expropiaciones, derecho de vía, servidumbres o gestión institucional de proyectos. Su participación será obligatoria cuando la Orden de Servicio comprenda productos de naturaleza jurídica y en los talleres de riesgos en los que el pliego exija su intervención.
Finalmente, señala que estos perfiles se incorporarán en la tabla del equipo profesional mínimo y deberán presentar carta de compromiso, currículo y la documentación necesaria para acreditar formación, habilitación profesional y experiencia. La Administración también regulará la posibilidad de que una misma persona asuma más de un perfil cuando cumpla integralmente los requisitos de cada uno y exista compatibilidad en la dedicación y carga de trabajo. No obstante, manifiesta que no acepta necesariamente la totalidad de los requisitos, especialidades y cantidades de experiencia propuestas por la recurrente, sino que aplicará los parámetros concretos definidos en su respuesta.
En cuanto a la incorporación de un profesional en Derecho, la propia configuración del pliego evidencia que existen actividades y productos de naturaleza jurídica y que incluso se prevé la intervención de un abogado en determinadas actuaciones. De esta forma, la aceptación administrativa se encuentra vinculada con la necesidad de brindar coherencia interna a las reglas del cartel.
Lo mismo ocurre respecto de la necesidad de identificar quién asumirá la responsabilidad metodológica por la formulación y evaluación de los estudios de preinversión, así como de definir adecuadamente el perfil del Coordinador.
Ahora bien, en cuanto la recurrente pretende que se adopten exactamente los requisitos de experiencia, especialidades o condiciones particulares propuestos en su recurso, no desarrolla un análisis técnico que permita determinar que esos parámetros concretos sean los únicos o los mínimos indispensables para satisfacer la necesidad administrativa. Corresponde a la Administración, como conocedora del objeto que requiere contratar, definir de manera motivada y proporcional el quantum de experiencia y demás condiciones de los perfiles.
Así las cosas, este extremo se declara **parcialmente con lugar**, para que la Administración modifique el apartado 9.1.1 del pliego en los términos concretos indicados en su respuesta, incorporando y precisando los perfiles profesionales señalados, así como sus respectivos mecanismos de acreditación.
4. Sobre la garantía de cumplimiento. Criterio de la División: El apartado 9.2 establece que la garantía de cumplimiento respaldará las obligaciones derivadas del contrato y de las Órdenes de Servicio y que su monto corresponderá al cinco por ciento del “monto total del contrato”.
También dispone que deberá mantenerse vigente durante toda la ejecución contractual y por un período adicional posterior a la recepción de la última Orden de Servicio. La objetante considera que la cláusula resulta incompatible con una contratación por demanda en la cual no se garantiza cantidad mínima, consumo determinado ni un monto fijo de adjudicación.
Solicita que la garantía se constituya individualmente por cada Orden de Servicio, por un monto equivalente al cinco por ciento de dicha orden.
Subsidiariamente, solicita que una garantía general se calcule sobre una cartera vinculante de Órdenes de Servicio que la Administración se comprometa a emitir durante el primer año. En el desarrollo de su argumento también propone una vigencia adicional inferior a la prevista en el pliego.
La Administración rechaza el esquema de garantías individualizadas por Orden de Servicio y sostiene que, al tratarse de un contrato de cuantía inestimable, corresponde establecer una suma específica para el contrato.
No obstante, reconoce que la referencia al “cinco por ciento del monto total del contrato” debe ser corregida y anuncia la fijación de una suma de [info]280.350.032,34, calculada tomando como base la estimación institucional de [info]5.607.000.646,75.

La recurrente cuestiona la forma en que se encuentra establecida la garantía de cumplimiento y plantea distintas pretensiones que deben ser analizadas por separado.
En primer término, solicita que la garantía se constituya de manera independiente para cada Orden de Servicio y corresponda al cinco por ciento de su respectivo monto. No obstante, tratándose de una contratación de cuantía inestimable, los artículos 44 de la LGCP y 110 del RLGCP disponen que corresponde establecer una suma específica para garantizar la ejecución contractual. Las Órdenes de Servicio constituyen instrumentos mediante los cuales se concreta la ejecución del contrato principal y no contrataciones independientes respecto de las cuales corresponda constituir una garantía porcentual autónoma. Por ello, esta pretensión se **rechaza de plano**.
Por las mismas razones se **rechaza de plano** la solicitud subsidiaria de calcular la garantía con base únicamente en las Órdenes de Servicio que la Administración se comprometa a emitir durante el primer año, pues tal propuesta supone conferir carácter vinculante a una demanda que, conforme a la modalidad promovida, no implica un compromiso de consumo determinado.
En cuanto a la vigencia de la garantía, la recurrente cuestiona el período previsto en el pliego a partir del costo financiero que ello podría representar; sin embargo, no aporta elementos suficientes que permitan demostrar que el plazo establecido por la Administración resulte desproporcionado de frente a la naturaleza y duración de las obligaciones contractuales. En consecuencia, este aspecto se **rechaza de plano** por falta de fundamentación.
Ahora bien, respecto de la determinación del monto de la garantía, el pliego establece actualmente un cinco por ciento del “monto total del contrato”, pese a que se trata de una contratación de cuantía inestimable en la cual no existe un monto total adjudicado. Sobre este aspecto, la propia Administración reconoce la necesidad de modificar la cláusula y sustituir dicha referencia porcentual por una suma específica.
La Administración señala que esa suma corresponderá a 280.350.032,34 colones, monto obtenido a partir del cinco por ciento de la estimación económica institucional de 5.607.000.646,75 colones. Sin embargo, debe considerarse que dicha estimación se encuentra relacionada con el estudio de mercado y los precios de referencia, aspectos que serán objeto de revisión como consecuencia de lo resuelto en otros extremos del recurso. Por ello, la suma específica de la garantía deberá guardar correspondencia con la estimación económica que finalmente resulte una vez efectuados esos ajustes. De mantenerse invariable dicha estimación, podrá conservarse el monto anunciado; si esta varía, deberá efectuarse el ajuste correspondiente.
Así las cosas, este extremo se declara **parcialmente con lugar**, para que la Administración modifique el apartado 9.2 en los términos señalados en su respuesta, sustituyendo la referencia al cinco por ciento del “monto total del contrato” por una suma específica, la cual deberá determinarse de conformidad con la estimación económica definitiva del procedimiento y publicarse en el pliego antes de la recepción de ofertas.
5. Sobre la determinación del alcance y del precio unitario por estudio. Criterio de la División: El apartado 1.2.4 establece precios unitarios para estudios de perfil, prefactibilidad y factibilidad, diferenciados entre las categorías estándar y compleja. Asimismo, dispone que cada precio unitario deberá incluir los recursos necesarios para la ejecución del estudio, entre ellos honorarios, alimentación, viáticos, transporte, tiempo de traslado y demás costos asociados.
Por su parte, el apartado 5.3 permite que las Órdenes de Servicio se emitan para proyectos ubicados en cualquier zona del territorio nacional, mientras que el apartado 5.4 contempla distintos criterios para clasificar los estudios como estándar o complejos. La cartera incluida en el anexo 11.7 tiene carácter referencial y no genera un compromiso de contratación.
La objetante cuestiona que se exija un precio unitario cierto y definitivo por “estudio” sin que, a su criterio, se encuentren suficientemente definidos los parámetros técnicos, territoriales y operativos que inciden en su costo. Señala que proyectos incluidos dentro de una misma etapa y categoría pueden presentar diferencias importantes en longitud, cantidad y tipo de estructuras, número de alternativas, extensión territorial, cantones involucrados, afectaciones prediales, ambientales y sociales, jornadas de campo, talleres, ubicación y costos de desplazamiento, entre otros factores.
Alega además que la distinción entre estudios estándar y complejos se sustenta en criterios abiertos, sin establecer umbrales cuantitativos vinculantes que permitan conocer de previo qué magnitud de prestación queda comprendida dentro de cada precio unitario.
Con fundamento en ello, solicita que se establezcan, para cada renglón, parámetros objetivos que delimiten el alcance comprendido dentro del precio, incluyendo límites respecto de longitud, estructuras, alternativas, cantones, jornadas de campo, talleres y distancia; y que los trabajos que excedan dichos parámetros sean remunerados mediante ítems opcionales.
Asimismo, solicita incorporar un renglón independiente de traslado, alimentación y hospedaje; establecer umbrales cuantitativos vinculantes para diferenciar las categorías estándar y compleja y permitir al contratista formular observaciones a la clasificación asignada. Finalmente, pretende que los proyectos correspondientes a las primeras Órdenes de Servicio sean identificados con carácter vinculante o, subsidiariamente, que se identifique el proyecto tipo utilizado como base para la estimación de cada renglón.
La Administración acepta parcialmente el planteamiento y señala que modificará el pliego para precisar objetivamente el alcance comprendido dentro de cada unidad de cotización y establecer criterios verificables para diferenciar los estudios estándar y complejos.
Indica que para esa clasificación se considerarán, entre otros elementos, la tipología del proyecto, longitud o extensión aproximada, cantidad y naturaleza de las estructuras, número de alternativas, cantidad de cantones o zonas involucradas, afectaciones relevantes, disponibilidad de información y cantidad de jornadas, talleres, sesiones técnicas y ciclos de revisión. La Orden de Servicio deberá justificar la categoría asignada de conformidad con esos parámetros previamente establecidos.
También señala que cuando una necesidad exceda el alcance base comprendido en el precio unitario deberán incorporarse en la Orden de Servicio los ítems opcionales que correspondan, sin que puedan exigirse prestaciones adicionales sin reconocimiento económico.
Respecto de los gastos de traslado, alimentación y hospedaje, indica que complementará el estudio de mercado y definirá si estos quedarán comprendidos dentro del precio unitario, precisando las condiciones incluidas, o si se incorporará un renglón opcional para los casos que excedan ese alcance.
Asimismo, manifiesta que complementará el estudio de mercado para asegurar su correspondencia con los renglones objeto de cotización y justificar los precios de referencia y rangos de tolerancia. Rechaza, no obstante, convertir la cartera referencial en una lista vinculante de proyectos o garantizar la emisión de determinadas Órdenes de Servicio.
De frente a las distintas solicitudes formuladas, debe señalarse en primer término que la modalidad por demanda no exige que la Administración identifique desde el inicio todos los proyectos que serán atendidos durante la ejecución contractual. Precisamente, la emisión de las Órdenes de Servicio responde a necesidades que se concretarán durante la vigencia del contrato. Por ello, la pretensión de convertir la cartera referencial del anexo 11.7 en una lista vinculante de proyectos o de obligar a la Administración a emitir determinadas Órdenes de Servicio se **rechaza de plano**, pues ello desnaturalizaría la modalidad utilizada.
En cuanto a la solicitud de establecer necesariamente umbrales cuantitativos vinculantes para distinguir los estudios estándar de los complejos, la objetante identifica variables que pueden incidir en el costo y en el esfuerzo requerido; sin embargo, no demuestra que todas ellas deban traducirse obligatoriamente en límites numéricos rígidos ni que esa sea la única forma técnicamente válida de clasificar los estudios. Por ello, esta pretensión se **rechaza de plano**, sin perjuicio de la obligación de la Administración de establecer criterios objetivos, previos y verificables para efectuar dicha clasificación.
En cuanto a los gastos de traslado, alimentación y hospedaje, la Administración reconoce la necesidad de precisar su tratamiento económico y señala que definirá, a partir de la complementación del estudio de mercado, si dichos costos quedarán comprendidos dentro del precio unitario o si corresponderá establecer un renglón opcional para aquellos supuestos que excedan el alcance base. En consecuencia, este aspecto se declara **parcialmente con lugar**, para que la Administración efectúe dicha definición en los términos indicados en su respuesta y la incorpore al pliego
En cuanto a la posibilidad de que el contratista formule observaciones a la clasificación asignada por la Administración antes de la orden de inicio, no se desarrolla una fundamentación suficiente que permita determinar la necesidad de incorporar ese mecanismo particular dentro del pliego. Por ello, este aspecto se **rechaza de plano** por falta de fundamentación.
Distinta conclusión merece el cuestionamiento relacionado con la delimitación del alcance comprendido dentro de cada unidad de cotización. Si bien en una contratación por demanda no resulta posible conocer anticipadamente todas las necesidades concretas, ello no releva a la Administración de definir suficientemente la prestación que servirá de base para la formación del precio. Los oferentes deben contar con reglas

comunes que les permitan identificar qué comprende el precio de cada tipo de estudio y bajo qué condiciones corresponde aplicar la categoría estándar o compleja.
Sobre este aspecto, la Administración acepta realizar modificaciones concretas al pliego, así como complementar el estudio de mercado y definir expresamente el tratamiento de los costos de movilización. Tales cambios atienden el cuestionamiento formulado y no se advierten contrarios al ordenamiento jurídico.
Así las cosas, este extremo se declara **parcialmente con lugar**, para que la Administración efectúe las modificaciones indicadas en su respuesta, precisando el alcance comprendido dentro de cada unidad de cotización, los criterios verificables para diferenciar los estudios estándar y complejos, el tratamiento de las prestaciones que excedan el alcance base y de los gastos de traslado, alimentación y hospedaje, así como la correspondencia del estudio de mercado con los renglones objeto de cotización y la justificación de los respectivos precios de referencia y rangos de tolerancia.
6. Sobre el pago del diez por ciento condicionado a las revisiones del MOPT y MIDEPLAN. Criterio de la División: El apartado 9.16 del pliego establece que, para los renglones correspondientes, se cancelará un noventa por ciento con la aprobación del informe de avance por parte del CONAVI y el diez por ciento restante con la aprobación del informe final a partir de las revisiones del MOPT y MIDEPLAN.
La objetante cuestiona que el pago del diez por ciento restante quede supeditado a actuaciones institucionales que no se encuentran bajo el control del contratista y cuyo momento de realización resulta incierto. Señala que los trámites relacionados con el aval técnico institucional, el aval sectorial, el registro o actualización en el BPIP y la declaratoria de viabilidad corresponden a la Administración o a las instituciones competentes y pueden producirse con posterioridad a la entrega y recepción del producto.
Añade que el propio pliego reconoce que los plazos empleados por MIDEPLAN, el MOPT u otras instancias para revisar o pronunciarse sobre los productos no son imputables al contratista y que corresponde a la Administración decidir si un proyecto continúa, se reformula, se pospone, se suspende o se descarta. Considera, por ello, contradictorio que se reconozca que esas actuaciones son ajenas al contratista y, al mismo tiempo, se condicione a ellas una parte del pago.
Solicita modificar el apartado 9.16 para que el cien por ciento del precio de cada renglón sea pagado una vez que la Unidad Supervisora del CONAVI reciba y apruebe el producto final de la respectiva Orden de Servicio, conforme con los criterios de aceptación aplicables. Subsidiariamente, solicita que el diez por ciento restante se libere con el aval técnico institucional del CONAVI o, como segunda alternativa, al transcurrir un plazo no mayor de treinta días hábiles desde la aprobación del producto final, siempre que no existan observaciones imputables al contratista.
La Administración indica que modificará el apartado 9.16 para eliminar las revisiones del MOPT y MIDEPLAN como condición para el pago del diez por ciento restante.
Indica que el noventa por ciento continuará pagándose con la aprobación del Informe de Avance y que el diez por ciento pendiente se cancelará con la aprobación y recepción definitiva del Informe Final por parte de la Unidad Supervisora del CONAVI, una vez verificado el cumplimiento del alcance, productos, metodología y criterios de aceptación establecidos en la respectiva Orden de Servicio y en el anexo 11.5.
Asimismo, precisa que las revisiones, avales, registros, declaratorias de viabilidad o aprobaciones posteriores del MOPT, MIDEPLAN, BPIP u otro órgano competente no condicionarán el pago ni suspenderán el plazo correspondiente. Lo anterior sin perjuicio de la obligación del contratista de corregir errores, omisiones o incumplimientos que le sean directamente atribuibles
De frente a lo planteado, se observa que el cuestionamiento de la recurrente parte de que el pago de una parte del precio no puede quedar sujeto a actuaciones posteriores del MOPT o de MIDEPLAN, por cuanto se trata de gestiones cuya realización y duración no dependen del contratista. A partir de ello solicita modificar el apartado 9.16 para que el cien por ciento del precio quede asociado a la aprobación del producto final por parte de la Unidad Supervisora del CONAVI y, de manera subsidiaria, propone otros mecanismos para liberar el porcentaje pendiente.
La Administración reconoce la necesidad de modificar la cláusula en cuanto condiciona el pago del diez por ciento restante a actuaciones de terceros y, en ese sentido, dispone que dicho porcentaje será cancelado con la aprobación y recepción definitiva del Informe Final por parte de la Unidad Supervisora del CONAVI, sin que las revisiones, avales, registros o declaratorias posteriores del MOPT, MIDEPLAN, BPIP u otra instancia constituyan condición para el pago.
No obstante, la modificación anunciada no coincide íntegramente con la forma solicitada por la recurrente, pues la Administración mantiene el esquema de pago previsto en el pliego, esto es, un noventa por ciento asociado a la aprobación del Informe de Avance y un diez por ciento con la aprobación y recepción definitiva del Informe Final. De esta forma, si bien se elimina la condición externa que sustenta el principal cuestionamiento del recurso, no se sustituye el mecanismo de pago por aquel propuesto en la petitoria.
Ahora bien, la recurrente no demuestra que la distribución del pago en un noventa por ciento durante la ejecución y un diez por ciento con la recepción definitiva resulte, por sí misma, contraria al ordenamiento jurídico o afecte sus derechos, de manera que no existe fundamento para ordenar la sustitución integral del esquema de pago en los términos pretendidos. Lo que sí resulta atendible es que el porcentaje pendiente no dependa de actuaciones posteriores ajenas al contratista, aspecto que la Administración ha aceptado corregir.
En consecuencia, este extremo se declara **parcialmente con lugar**, únicamente para que la Administración modifique el apartado 9.16 en los términos señalados en su respuesta, eliminando las revisiones, avales, registros o declaratorias posteriores de otras instituciones como condición para el pago del diez por ciento restante. En lo demás, se mantiene el esquema de pago definido por la Administración.
7. Sobre la atención de observaciones, ciclos de revisión y correcciones. Criterio de la División: El apartado 5.7 del pliego dispone que el contratista deberá atender las observaciones, aclaraciones, correcciones o subsanes formulados por el CONAVI, MIDEPLAN, MOPT, BPIP u otro ente competente, dentro del plazo que determine la Administración, sin reconocimiento económico adicional cuando correspondan a errores, omisiones, inconsistencias, falta de respaldo o incumplimientos imputables al contratista.
Por su parte, la Tabla N.° 2 del apartado 1.2.4 establece dos ciclos de revisión para los estudios de categoría estándar y tres para los estudios de categoría compleja. Asimismo, el apartado 9.18 contempla una multa de [info]522.800,00 por la presentación de una tercera corrección o de correcciones posteriores de un mismo informe cuando la causa sea atribuible al contratista.
La objetante cuestiona que, pese a que el precio unitario incorpora una cantidad determinada de ciclos de revisión, el apartado 5.7 permita formular observaciones sin establecer un límite temporal o cuantitativo claro. Señala que las observaciones provenientes del MOPT, MIDEPLAN, BPIP u otras instancias podrían producirse incluso después de la conclusión de la Orden de Servicio y obedecer a circunstancias posteriores o ajenas al contratista, tales como cambios normativos o metodológicos, nueva información, actualización de parámetros oficiales o decisiones institucionales.
A partir de ello solicita: **i)** que las observaciones sin costo adicional se limiten a los dos o tres ciclos incluidos en el precio unitario; **ii)** que las observaciones deban formularse dentro de un plazo cierto que no exceda la vigencia de la garantía; **iii)** que las observaciones posteriores derivadas de causas no imputables al contratista sean remuneradas mediante ítems opcionales o una nueva Orden de Servicio; **iv)** que el plazo para atenderlas no sea inferior a diez días hábiles; y **v)** que la multa por tercera corrección o posteriores se aplique únicamente cuando persista una misma deficiencia imputable al contratista, previamente comunicada y no corregida.
La Administración acepta parcialmente el planteamiento. Indica que modificará el apartado 5.7 para precisar que los dos o tres ciclos previstos constituyen ciclos ordinarios de revisión, comprendiendo la revisión integral del producto, la comunicación consolidada de observaciones, su atención por parte del contratista y la verificación de las correcciones.
No obstante, rechaza que el agotamiento de esos ciclos libere al contratista de corregir errores, omisiones, inconsistencias o incumplimientos que le sean directamente atribuibles. Señala que, si una deficiencia fue identificada durante los ciclos de revisión y no fue corregida adecuadamente, subsiste la obligación de subsanarla, sin costo adicional hasta obtener un producto conforme con las condiciones contractuales.
Asimismo, reconoce que la redacción actual puede dar lugar a una obligación abierta respecto de observaciones posteriores. Por ello, dispondrá que aquellas provenientes del MOPT, MIDEPLAN, BPIP u otras instancias solo deberán atenderse sin costo adicional cuando respondan a deficiencias existentes al momento de la entrega y atribuibles al contratista. Cuando se originen en cambios normativos o metodológicos

posteriores, nueva información, actualización de parámetros, variaciones del alcance, decisiones institucionales u otras causas no imputables, se tramitarán mediante los renglones opcionales, una nueva Orden de Servicio o el mecanismo contractual que corresponda.
En cuanto al plazo para atender observaciones, no acepta establecer un mínimo uniforme de diez días hábiles, pues considera que este debe determinarse según la naturaleza, cantidad y complejidad de cada corrección. Señala que deberá ser razonable, proporcional y comunicado expresamente.
Finalmente, acepta modificar el apartado 9.18 para precisar que la multa por tercera corrección o posteriores procederá únicamente cuando persista una misma deficiencia atribuible al contratista, previamente identificada y comunicada, y no cuando se trate de observaciones nuevas, cambios de criterio, modificaciones normativas o metodológicas, nueva información o causas ajenas al contratista.
La recurrente formula varias pretensiones que requieren un análisis diferenciado. En primer término, solicita que la obligación de efectuar correcciones sin reconocimiento económico adicional quede limitada estrictamente a los dos o tres ciclos de revisión incluidos en el precio unitario. Sobre este aspecto, la Administración señala que dichos ciclos corresponden al proceso ordinario de revisión integral del producto, pero que su agotamiento no puede tener como consecuencia que el contratista quede liberado de corregir una deficiencia que le sea imputable y que haya sido oportunamente identificada.
Al respecto, si bien la recurrente fundamenta su planteamiento en la necesidad de delimitar las prestaciones comprendidas dentro del precio unitario, ello no permite concluir que la cantidad de ciclos de revisión deba operar también como un límite absoluto a la responsabilidad del contratista respecto de errores u omisiones propios. Una cosa es delimitar el número de procesos ordinarios de revisión incorporados en el precio y otra distinta considerar satisfecha una obligación contractual pese a que subsista una deficiencia atribuible al propio contratista. Precisamente, la Administración indica que mantendrá la obligación de corregir únicamente aquellos errores, omisiones o incumplimientos que sean directamente imputables al contratista y que hayan sido comunicados de manera clara y oportuna. Por ello, esta pretensión se **rechaza de plano.**
En cuanto a la solicitud de que toda observación deba ser comunicada dentro de un plazo que no exceda la vigencia de la garantía, la Administración no acepta establecer ese límite y mantiene la posibilidad de exigir la corrección de deficiencias imputables al contratista cuando corresponda. Sobre este punto, aunque la recurrente plantea válidamente la necesidad de evitar obligaciones temporalmente indeterminadas, no demuestra que la vigencia de la garantía de cumplimiento constituya, por sí misma, el parámetro que deba definir la extinción de toda obligación relacionada con errores u omisiones del producto contratado. La garantía constituye un mecanismo de respaldo de las obligaciones contractuales, pero de ello no se sigue que su vencimiento opere necesariamente como límite absoluto de toda responsabilidad derivada de deficiencias atribuibles al contratista. Por tanto, esta pretensión se **rechaza de plano.**
Respecto de la solicitud de establecer un plazo mínimo de diez días hábiles para atender cualquier observación, la Administración explica que las correcciones pueden variar sustancialmente en extensión y complejidad y que, por ello, establecerá un plazo razonable y proporcional atendiendo a las características concretas de cada requerimiento. Si bien la recurrente plantea la necesidad de contar con un plazo suficiente para efectuar las correcciones, no desarrolla por qué diez días hábiles constituye necesariamente el mínimo adecuado para todos los supuestos, con independencia de la naturaleza de la observación. En consecuencia, este aspecto se **rechaza de plano** por falta de fundamentación.
Sobre las observaciones posteriores originadas en circunstancias no imputables al contratista, la Administración reconoce la necesidad de diferenciar entre las correcciones derivadas de deficiencias propias del producto y aquellas que tengan origen en cambios normativos o metodológicos posteriores, nueva información, variaciones del alcance, actualización de parámetros o decisiones institucionales. Asimismo, acepta que estas últimas no queden comprendidas automáticamente dentro del precio unitario original y que su atención se tramite mediante los renglones opcionales, una nueva Orden de Servicio o el mecanismo contractual que corresponda.
De igual forma, la Administración acepta el cuestionamiento relacionado con la multa prevista en el apartado 9.18 y se compromete a precisar que la sanción por tercera corrección o posteriores únicamente procederá cuando persista una misma deficiencia imputable al contratista, previamente identificada y comunicada, excluyendo las observaciones nuevas o aquellas derivadas de causas ajenas a este.
En consecuencia, este extremo se declara **parcialmente con lugar**, para que la Administración modifique los apartados 5.7 y 9.18 en los términos concretos señalados en su respuesta, delimitando los ciclos ordinarios de revisión, regulando el tratamiento de las observaciones posteriores según su origen e imputabilidad y precisando los supuestos de aplicación de la multa.
8. Sobre la secuencia entre las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad. Criterio de la División: El pliego contempla la posibilidad de contratar estudios de perfil, prefactibilidad y factibilidad mediante Órdenes de Servicio. A su vez, algunas disposiciones permiten avanzar a una etapa posterior cuando la Administración considere que ello resulta metodológica y normativamente procedente. En particular, el capítulo 8 permite desarrollar directamente una factibilidad cuando exista justificación técnica, mientras que el apartado 8.1.1 dispone que, ante insuficiencias de información, el contratista deberá documentar las limitaciones, supuestos y vacíos existentes. Por su parte, el anexo 11.4 regula la información que deberá contener cada Orden de Servicio, incluyendo la identificación de la etapa requerida y el código BPIP o código interno, cuando corresponda.

La objetante cuestiona que puedan emitirse Órdenes de Servicio para estudios de prefactibilidad o factibilidad sin que se acredite previamente la existencia y suficiencia de los antecedentes correspondientes a la etapa anterior.
Sostiene que la fase de preinversión responde a una lógica progresiva, de manera que la prefactibilidad profundiza los resultados obtenidos en el perfil y la factibilidad desarrolla la alternativa seleccionada durante la prefactibilidad. Por ello, considera que no resulta metodológicamente posible desarrollar adecuadamente una etapa posterior si no se cuenta con los insumos generados en la precedente.
Asimismo, señala que, de no existir esos antecedentes, el contratista podría verse obligado a reconstruir actividades propias de una etapa anterior con cargo al precio unitario de la etapa formalmente contratada.
En consecuencia, solicita que toda Orden de Servicio de prefactibilidad o factibilidad acredite, entre otros aspectos, la conclusión y aprobación de la etapa anterior, el código y etapa registrados en el BPIP, el aval técnico institucional, la alternativa seleccionada y la incorporación del estudio previo y sus anexos.
También solicita eliminar la posibilidad de iniciar directamente una factibilidad sin haber concluido previamente la prefactibilidad. Subsidiariamente, plantea que, cuando la Administración justifique la necesidad de avanzar directamente a una etapa posterior, deberá ordenar también la etapa omitida o reconocer económicamente las actividades correspondientes.
La Administración acepta parcialmente el planteamiento. Reconoce el carácter progresivo de las etapas de preinversión y señala que una factibilidad no puede desarrollarse de manera desvinculada de los antecedentes metodológicos que deben provenir de la prefactibilidad.
No obstante, aclara que ello no significa que todas las etapas deban ser contratadas dentro de este mismo procedimiento o ejecutadas por un mismo contratista. Indica que podrá contratarse directamente una etapa posterior cuando exista un estudio precedente o documentación técnicamente equivalente que satisfaga los contenidos mínimos requeridos, se encuentre vigente o actualizada, identifique las alternativas analizadas y la alternativa recomendada o seleccionada y haya sido revisada y validada por la unidad técnica competente.
Asimismo, señala que modificará el capítulo 8 y los apartados 6.17, 7.3.13 y 8.1.1 para aclarar que una Orden de Servicio de prefactibilidad requerirá la existencia de un perfil o documentación técnicamente equivalente, y que una Orden de Servicio de factibilidad requerirá una prefactibilidad o documentación equivalente debidamente revisada y validada.
También precisa que, cuando los antecedentes sean insuficientes, deberá ordenarse y reconocerse económicamente la etapa faltante, ya sea de forma independiente o incorporándola expresamente dentro de la respectiva Orden de Servicio. En ningún caso podrá exigirse al contratista reconstruir una etapa anterior con cargo al precio unitario de la etapa posterior.
Finalmente, indica que complementará el anexo 11.4 para que la Orden de Servicio identifique la etapa actual, los antecedentes disponibles, la alternativa seleccionada, la justificación técnica de la etapa requerida y, cuando resulte aplicable, el código BPIP y los avales correspondientes.
No acepta, sin embargo, que toda Orden de Servicio deba contar necesariamente y de manera previa con código BPIP y aval técnico definitivo, pues ello dependerá de la naturaleza, estado y grado de madurez de cada iniciativa.
La recurrente formula varias pretensiones que deben ser analizadas de manera diferenciada. En cuanto a la solicitud de exigir que toda Orden de Servicio correspondiente a una prefactibilidad o factibilidad cuente necesariamente con la conclusión y aprobación formal de la etapa anterior,

código BPIP, aval técnico institucional y demás elementos señalados en su recurso, se observa que la Administración reconoce la necesidad de contar con antecedentes suficientes para avanzar dentro del ciclo de preinversión, pero explica que estos no tienen que provenir necesariamente de una etapa contratada previamente dentro de este mismo procedimiento ni revestir, en todos los casos, idénticas formalidades.
Sobre este aspecto, la recurrente señala la relación metodológica existente entre las distintas etapas, pero ello no permite concluir que en todos los supuestos deba exigirse, de manera absoluta, la totalidad de los requisitos formales propuestos. Lo relevante es que la Administración verifique, antes de emitir una Orden de Servicio para una etapa posterior, que dispone de antecedentes técnicos suficientes que permitan desarrollarla conforme con la metodología aplicable. Por ello, se **rechaza de plano** la pretensión en cuanto exige de manera absoluta la conclusión formal de la etapa anterior, el código BPIP y el aval técnico institucional como requisitos previos en todos los casos.
De igual manera, se **rechaza de plano** la pretensión de eliminar de forma absoluta la posibilidad de contratar directamente una etapa posterior. La circunstancia de que la preinversión responda a una secuencia metodológica no implica que todas las etapas deban ser ejecutadas necesariamente dentro de este mismo procedimiento. Tal como señala la Administración, puede ocurrir que exista un estudio previo elaborado con anterioridad o documentación técnicamente equivalente que permita acreditar la madurez necesaria del proyecto para avanzar a la siguiente etapa.
Respecto de la necesidad de evitar que la contratación de una etapa posterior implique trasladar al adjudicatario, sin reconocimiento económico, la elaboración sustantiva de una etapa anterior, la Administración acepta expresamente la pretensión y se compromete a modificar el pliego para establecer que, cuando los antecedentes existentes resulten insuficientes, la etapa faltante deberá ser ordenada y reconocida económicamente, sin que pueda exigirse su reconstrucción con cargo al precio unitario de la prefactibilidad o factibilidad.
Asimismo, la Administración acepta precisar en el pliego los antecedentes que deberán verificarse antes de ordenar una etapa posterior y complementar el formulario de la Orden de Servicio para identificar la etapa del proyecto, los antecedentes disponibles, la alternativa seleccionada, la justificación técnica correspondiente y, cuando proceda, la información relativa al BPIP y los avales aplicables.
En consecuencia, este extremo se declara **parcialmente con lugar**, para que la Administración modifique los apartados 6.17, 7.3.13, 8, 8.1.1 y el anexo 11.4 en los términos concretos indicados en su respuesta, de manera que la contratación de una etapa posterior quede sustentada en antecedentes técnicos suficientes y se impida trasladar al contratista, sin el correspondiente reconocimiento económico, la elaboración de una etapa de preinversión no comprendida en la Orden de Servicio.
9. Sobre las inconsistencias formales y referencias internas del pliego. Criterio de la División: La recurrente señala que el pliego tiene referencias incorrectas que generan incertidumbre respecto de las reglas aplicables durante la ejecución contractual. En particular, indica que la mención al “Anexo A” no permite identificar con certeza el documento aplicable a las Órdenes de Servicio y considera que la referencia correcta corresponde al anexo 11.4, denominado “Formato de Orden de Servicio”.
También cuestiona la remisión efectuada en el apartado 9.16 al “Aparte 6.16 Seguros”, por cuanto el apartado que regula dicha materia corresponde al numeral 9.12.
Finalmente, solicita asignar numeración individual a las tablas de formación académica y experiencia del personal contenidas en el apartado 9.1.1, de manera que puedan ser identificadas con claridad durante la presentación y evaluación de las ofertas.
En consecuencia, solicita corregir dichas referencias internas y la numeración correspondiente.
La Administración confirma la existencia de las inconsistencias señaladas y acepta efectuar las correcciones solicitadas.
En concreto, indica que sustituirá en el apartado 5.4 la referencia al “Anexo A” por “Anexo 11.4 – Formato de Orden de Servicio”; corregirá en el apartado 9.16 la referencia al “Aparte 6.16 Seguros” para que remita al apartado 9.12 – Seguros; e incorporará numeración y denominación individual a las tablas de formación académica y experiencia mínima del personal profesional incluidas en el apartado 9.1.1.
Asimismo, señala que realizará una revisión de las referencias cruzadas, numeración de apartados, tablas y anexos del Documento de Requerimientos, con el fin de corregir otras inconsistencias formales relacionadas que pudieran existir.
En el presente caso, la Administración confirma las inconsistencias identificadas por la recurrente y acepta íntegramente realizar las correcciones solicitadas. En efecto, corregirá la referencia al anexo aplicable a las Órdenes de Servicio, la remisión correspondiente al apartado de seguros y la identificación de las tablas de formación y experiencia del personal.
De esta forma, no se advierte diferencia entre la pretensión formulada y las modificaciones anunciadas por la Administración. Además, las correcciones propuestas se dirigen a brindar claridad y coherencia interna al pliego de condiciones, sin que se observe que resulten contrarias al ordenamiento jurídico.
En consecuencia, este extremo se declara **con lugar**, bajo responsabilidad de la Administración, quien deberá efectuar las correcciones indicadas en su respuesta y brindarles la debida publicidad.

5. Aprobaciones

Encargado	MARIA LAURA MEDINA OBANDO	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	12/10/2026 14:18	**Vigencia certificado**	19/12/2023 11:44 - 18/12/2027 11:44
DN Certificado	CN=MARIA LAURA MEDINA OBANDO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=MARIA LAURA, SURNAME=MEDINA OBANDO, SERIALNUMBER=CPF-02-0723-0691		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	12/10/2026 14:20	**Vigencia certificado**	16/02/2026 13:52 - 15/02/2030 13:52
DN Certificado	CN=MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=MARCO ANTONIO, SURNAME=LOAICIGA VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-03-0425-0430		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	15/10/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01841-2026	**Fecha notificación**	12/10/2026 14:20