



Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	STEPHANIE LEWIS CORDERO		
Fecha/hora gestión	13/10/2026 07:41	Fecha/hora resolución	13/10/2026 08:05
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000001921
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000002-0011900001	Nombre Institución	MUNICIPALIDAD DE LIBERIA
Descripción del procedimiento	"MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA RED VIAL DE LIBERIA, BAJO LA MODALIDAD DE ENTREGA SEGÚN DEMANDA"		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000002139	18/09/2026 19:25	ELADIO ELIECER ARAYA MENA	GRUPO OROSI SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica
8002026000002138	18/09/2026 18:50	LUIS DIEGO VALVERDE CALVO	QUEBRADORES PEDREGAL SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

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

3. *Resultando

I. Que mediante auto No. 8052026000001401 de las catorce horas veintidós minutos del veintiuno de setiembre 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 8002026000002139 - GRUPO OROSI SOCIEDAD ANONIMA

I. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR GRUPO OROSI SOCIEDAD ANÓNIMA.

1. Sobre la cláusula de incumplimientos de calidad. Previo a analizar los argumentos de la recurrente, se estima oportuno indicar que cuatro de los planteamientos formulados por la objetante se fundamentan en lo dispuesto en el pliego de condiciones respecto de los incumplimientos de calidad, regulados en el apartado denominado "Multas y penalidades por incumplimiento". En virtud de la extensión de dicha cláusula, se remite a su lectura en el pliego de condiciones, a efectos de facilitar la comprensión de los temas que se abordarán en la presente resolución.

a. Aplicación de tablas T de Student. Criterio de la División: La objetante cuestiona que el pliego remita al CR-2020 para aplicar la distribución t de Student en el cálculo del factor de pago, en lugar de la distribución normal utilizada por la FHWA, AASHTO, SIECA y el CR-2002, sin que, a su criterio, el CR-2010 ni el CR-2020 justifiquen técnicamente ese cambio. Sostiene que la diferencia entre ambas metodologías incide en el factor de pago, especialmente cuando las muestras son inferiores a 30 ensayos, situación que afirma es habitual en estos contratos. Cita el Oficio 54-2023, según el cual, para un mismo lote de mezcla asfáltica, la metodología nacional produjo un factor de pago diez puntos porcentuales inferior al obtenido mediante la metodología internacional para la malla N.º 4, diferencia que atribuye principalmente a las tablas utilizadas y, en menor medida, a la distribución estadística. Añade que la distribución normal es adecuada para evaluar la mezcla asfáltica, conforme a la norma AASHTO R9-05 y al criterio del MOPT, que mediante el oficio CARTA-MOPT-DVOP-UEC-PRVC-2025-262 del 31 de marzo de 2025 consideró viable esa metodología y ordenó su aplicación inmediata en contratos vigentes. Por ello, estima que la Municipalidad de Liberia no puede apartarse de ese criterio sin justificación técnica y solicita modificar el pliego para utilizar tablas basadas en la distribución normal, conforme a la metodología de la FHWA.

Por su parte, la Administración señala que el pliego remite al apartado 107.05 del CR-2020 para regular la evaluación estadística de la calidad y la determinación de los factores de pago, por lo que no diseñó una metodología propia, sino que aplicó la normativa técnica nacional. Considera que la comparación entre la distribución t de Student y la distribución normal no demuestra la improcedencia del método cartelario, pues obtener un factor de pago distinto o más favorable al contratista no justifica sustituirlo. Añade que el factor de pago no constituye una sanción, sino un mecanismo para determinar el valor reconocible del trabajo según los resultados del control de calidad. Por ello, estima que la recurrente debía demostrar una aplicación incorrecta del CR-2020, la inaplicabilidad de su apartado 107.05 o la existencia de una norma superior que obligara a utilizar otra metodología, lo cual no hizo. En consecuencia, sostiene que no se acreditó que el método vigente sea ilegal, técnicamente inválido, irracional o contrario al interés público, ni que restrinja injustificadamente la participación, sino únicamente una discrepancia con la metodología establecida en la normativa técnica nacional.

A partir de lo anterior, se debe señalar que el pliego de condiciones dispone expresamente que la evaluación de la calidad de los trabajos y la determinación del factor de pago se realizarán conforme al apartado 107.05 del CR-2020. En consecuencia, la Administración licitante no estableció una metodología propia, sino que remitió a la normativa técnica nacional que regula esta materia. Por ello, correspondía a la objetante demostrar por qué la metodología allí prevista resulta técnicamente improcedente o inaplicable a la contratación, lo cual no se desprende de los argumentos expuestos.

Aunado a lo anterior, la objetante en su argumento expone las diferencias entre utilizar t de Student y distribución normal y alega que esas diferencias pueden tener consecuencias económicas, las cuales tampoco han sido probadas. Sin embargo, tales argumentos no resultan suficientes para demostrar que la metodología prevista en el CR-2020 sea técnicamente improcedente, inválida o inaplicable a la contratación que nos ocupa.

En ese sentido, debe distinguirse entre demostrar que dos metodologías pueden producir resultados diferentes y acreditar que la metodología incorporada al pliego es incorrecta o técnicamente inaplicable. La objetante no aporta elementos suficientes para demostrar que la utilización de la distribución t de Student, conforme a la normativa nacional aplicable, no pueda ser aplicable para evaluar la calidad de los trabajos objeto de contratación. Por consiguiente, la eventual obtención de resultados económicos más favorables aplicando la distribución normal no constituye, por sí misma, fundamento suficiente para concluir que el método previsto en el pliego sea contrario a las reglas de la ciencia y la técnica o que deba ser sustituido por otro como lo propone la recurrente.

Asimismo, la existencia de una metodología distinta aplicada internacionalmente no convierte automáticamente en ilegítima la metodología adoptada por la normativa técnica nacional, aspecto que como se ha indicado anteriormente, no ha sido acreditado por la objetante. En ese sentido, aun cuando la recurrente expone una diferencia de diez puntos porcentuales en el factor de pago obtenido para un lote de mezcla asfáltica mediante las metodologías comparadas, lo cual evidencia que su aplicación puede producir resultados distintos, esa diferencia no demuestra, por sí sola, que la metodología prevista en el CR-2020 sea técnicamente incorrecta o inaplicable a esta contratación.

Por otra parte, en cuanto al oficio 54-2023, correspondiente al criterio técnico emitido por el ingeniero Óscar Méndez Soto y analizado en el oficio n.º CARTA-MOPT-DVOP-UEC-PRVC-2025-262, emitido por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), la objetante señala que este último consideró técnicamente viable la utilización de la distribución normal y dispuso su aplicación en determinados contratos. No obstante, no demuestra que ese criterio tenga carácter vinculante para la Municipalidad de Liberia en el procedimiento que aquí se analiza, ni que de él derive una obligación jurídica de apartarse de la metodología prevista en el CR-2020. La decisión adoptada por el MOPT respecto de los contratos a su cargo no permite concluir, por sí sola, que todas las Administraciones contratantes deban sustituir la metodología establecida en la normativa técnica nacional. Para sostener esa conclusión, correspondía a la objetante acreditar el alcance vinculante del criterio invocado o la existencia de una disposición que impusiera su aplicación a esta contratación, lo cual no se desprende de los argumentos expuestos. Así, las actuaciones que una determinada Administración adopte en sus procedimientos de contratación no implican, de manera automática, que deban aplicarse a otros procedimientos, aún cuando sus objetos sean similares o iguales, pues cada contratación responde a sus propias condiciones y necesidades.

Finalmente, tampoco se acredita que la metodología cuestionada imponga una limitación injustificada a la participación de potenciales oferentes. La objetante centra su planteamiento en las diferencias estadísticas entre los métodos y en el eventual efecto económico que estas pueden producir sobre el pago de los trabajos, pero no demuestra de qué manera la aplicación de la metodología prevista en el pliego restringe la participación, establece condiciones discriminatorias o genera una afectación contraria al ordenamiento jurídico. En consecuencia, no aporta elementos suficientes para acreditar que la metodología incorporada al pliego deba ser modificada.

En virtud de lo expuesto, se concluye que la objetante no ha acreditado que la metodología prevista en el pliego resulte improcedente para esta contratación, que contravenga el ordenamiento jurídico o que deba ser sustituida por la distribución normal. En particular, los elementos aportados permiten identificar diferencias entre las metodologías comparadas y sus posibles efectos económicos, pero no acreditan la existencia del vicio atribuido al pliego ni una obligación jurídica de adoptar la metodología propuesta. Más parece desprenderse de los alegatos planteados por la recurrente que su intención es adecuar el pliego de condiciones a requisitos que le sean más favorables y que se adecuen a sus particularidades, lo cual se ha reiterado por parte de esta Contraloría General es improcedente. En consecuencia, al no encontrarse debidamente fundamentada la modificación pretendida, lo procedente es **rechazar de plano** este extremo del recurso por falta de fundamentación, de conformidad con el artículo 88 de la LGCP y 245, inciso c), y 246 del RLGP.

b. Factor de pago ponderado por criterio individual. Criterio de la División: Sobre este extremo, la objetante señala que el apartado 405.15 del CR-2020 permite determinar el factor de pago de la mezcla asfáltica mediante el factor individual más bajo o el promedio ponderado de los factores de pago por criterio, según las ponderaciones definidas por la Administración para cada proyecto. Cuestiona que la Municipalidad eligiera la primera alternativa, por ser más gravosa para el contratista, sin justificar esa decisión, pese a que el propio pliego establece una ponderación del 70 % para la calidad de la mezcla en planta y del 30 % para la compactación en sitio. Añade que aplicar el factor individual más bajo permite que un único parámetro determine el pago de todo el lote, aunque los restantes cumplan satisfactoriamente, e incluso podría ocasionar su rechazo total, reposición y falta de pago. Afirma que el promedio ponderado constituye una metodología utilizada internacionalmente y aplicada también en Costa Rica, por lo que, solicita establecer ese método y adoptar las ponderaciones propuestas en la Tabla A de la página 43 del Oficio 54-2023: contenido de asfalto (20 %), vacíos Marshall (15 %), malla de 9,50 mm (10 %), malla de 4,75 mm (15 %), malla de 600 µm (15 %), malla de 75 µm (15 %) y relación polvo/asfalto (10 %).

Por su parte, la Administración señala que no estaba obligada a adoptar un sistema de factor de pago ponderado por criterio individual, pues la metodología del CR-2020 permite ajustar el pago según la calidad obtenida, sin que el objetivo sea maximizar el reconocimiento económico al contratista. Señala que los parámetros de calidad interactúan entre sí y que una desviación significativa en uno puede afectar el desempeño y la durabilidad de la mezcla, por lo que no necesariamente se compensa con el cumplimiento de los restantes. Añade que el pliego ya pondera en un 70 % la calidad de la mezcla en planta y en un 30 % su colocación y compactación, y establece una metodología uniforme de evaluación. Respecto del factor individual más bajo, indica que este no implica considerar incumplidos todos los parámetros, sino aplicar el resultado determinante conforme al método establecido; asimismo, distingue entre la aceptación del trabajo y el reconocimiento del 100 % de su precio, pues el factor de pago permite una condición intermedia entre el pago pleno y el rechazo. Agrega que el riesgo de recibir un pago reducido o de que el trabajo sea rechazado forma parte del modelo estadístico previsto en el CR-2020. También cuestiona la referencia al apartado 405.15, pues afirma que esa disposición no existe en la sección correspondiente del manual. En consecuencia, considera que la recurrente no demuestra que el método cartelario contradiga el CR-2020, sea técnicamente improcedente o genere resultados incompatibles con el interés público, sino que se limita a proponer una alternativa que podría producir un mayor reconocimiento económico, sin acreditar que mejoraría la calidad o durabilidad de la obra.

A partir de lo anterior, si bien la objetante sostiene que la utilización del promedio ponderado permitiría reconocer el resultado conjunto de los parámetros evaluados y evitar que una desviación individual determine el factor de pago del lote, sus argumentos no resultan suficientes para demostrar que la metodología establecida en el pliego sea técnicamente improcedente.

En ese sentido, el hecho de que el CR-2020 contemple, según lo expuesto por la recurrente, una alternativa basada en el promedio ponderado no demuestra, por sí solo, que la Administración esté obligada a utilizarla ni que la elección del factor individual más bajo resulte irrazonable. Para sustentar su cuestionamiento, correspondía a la objetante aportar elementos técnicos que permitieran determinar por qué la metodología seleccionada resulta inadecuada para valorar la calidad de la mezcla asfáltica o por qué produce resultados incompatibles con los parámetros de calidad y aceptación aplicables. Sin embargo, no basta con señalar que otra metodología permitiría obtener un resultado económico más favorable o que la Administración no explicó por qué escogió la alternativa cuestionada; era necesario sustentar por qué esa elección resulta técnicamente improcedente o contraria al ordenamiento jurídico. En ese sentido, la carga de fundamentación exigía a la objetante aportar elementos técnicos que permitieran cuestionar la idoneidad de la metodología elegida para esta contratación y sustentar por qué la aplicación del factor individual más bajo resulta improcedente o genera una afectación injustificada a los potenciales oferentes. No bastaba con señalar que la Administración no justificó su elección, sino que correspondía explicar y acreditar el vicio que atribuía a la metodología incorporada en el pliego.

En otras palabras, la objetante fundamenta su pretensión principalmente en que el promedio ponderado produciría un resultado que considera más adecuado o menos gravoso para el contratista, pero no demuestra que la metodología escogida por la Administración resulte técnicamente incorrecta, irracional, desproporcionada, contraria al CR-2020, que genera una limitación injustificada a los potenciales oferentes o bien que existe alguna razón técnica y/o jurídica que obligue a utilizar el promedio ponderado.

En cuanto al argumento de que un único parámetro puede determinar el factor de pago de todo el lote, debe considerarse lo señalado por la Administración en el sentido de que *“el lote no se considera incumplido respecto de todos sus parámetros; lo que ocurre es que el resultado del parámetro determinante incide en el factor de pago aplicable conforme a la metodología previamente establecida”*. En ese sentido, la objetante no demuestra que la incidencia de un parámetro individual en el factor de pago resulte, por sí misma, técnicamente improcedente, ni que el mecanismo adoptado conduzca a una valoración incorrecta de la calidad de la mezcla. La sola circunstancia de que un parámetro determine el factor aplicable no acredita que deban compensarse sus resultados con los obtenidos en los restantes parámetros; aspecto no demostrado por la objetante.

Por otra parte, la objetante invoca experiencias internacionales y antecedentes nacionales en los que se ha utilizado la ponderación de los factores de pago individuales. Sin embargo, la utilización de esa metodología en otros contextos no demuestra automáticamente que deba adoptarse en el presente procedimiento. En particular, la propuesta de utilizar las ponderaciones contenidas en la Tabla A del oficio 54-2023 requería sustentar por qué esos porcentajes específicos resultan técnicamente adecuados para las condiciones de esta contratación y por qué su aplicación sería necesaria para garantizar una evaluación razonable de la calidad de la mezcla. La recurrente no acredita tales extremos, de manera que la referencia a esas experiencias no resulta suficiente para demostrar que la metodología incorporada al pliego deba modificarse.

Finalmente, en cuanto a la referencia al apartado 405.15 del CR-2020, si bien la Administración señala que dicha numeración no corresponde a un apartado de la sección respectiva, de la transcripción aportada por la objetante se desprende que la disposición invocada podría corresponder al apartado 405.12. Por tanto, la discrepancia en la numeración podría obedecer a un error material en la cita de la norma.

Así las cosas, este órgano contralor estima que la recurrente pretende modificar el pliego para incorporar una metodología que considera preferible; sin embargo, no aporta elementos suficientes para demostrar que la elección realizada por la Administración sea técnicamente improcedente, que produzca resultados incompatibles con los parámetros de calidad aplicables o que exista una obligación de adoptar las ponderaciones propuestas. En consecuencia, la preferencia por una metodología alternativa, sin una fundamentación técnica y jurídica suficiente que permita acreditar el vicio atribuido al pliego, no resulta suficiente para justificar la modificación pretendida.

En virtud de lo expuesto, la objetante no ha aportado elementos suficientes para demostrar que la metodología prevista en el pliego resulte técnicamente improcedente, contraria al CR-2020 o incompatible con el ordenamiento jurídico, ni que exista una obligación de utilizar el promedio ponderado de los factores de pago individuales con las ponderaciones propuestas. En consecuencia, al no encontrarse debidamente fundamentada la modificación pretendida, lo procedente es **rechazar de plano** este extremo del recurso por falta de fundamentación, de conformidad con el artículo 88 de la LGCP y los artículos 245, inciso c), y 246 del RLGP.

c. Defectos materiales. En virtud de que la recurrente plantea diversos argumentos y pretensiones en relación con este punto, este órgano contralor procederá a analizarlos de manera individual, a efectos de brindar mayor claridad y facilitar la comprensión de lo resuelto.

c.1. Sobre el error en la fórmula matemática. Criterio de la División: Sobre este extremo, la objetante señala que el pliego contiene un error en la formulación matemática, pues define dos veces la variable PAQ con contenidos distintos: "PAQ=0,7*CM*PU*FPQ / PAQ=0,3*CM*PU*FPC". Considera que la segunda ecuación debe identificar la variable PAC y advierte que el error es relevante, dado que estas fórmulas determinan el monto por pagar por el renglón de mayor peso económico del contrato.

Al respecto, la Administración reconoce la existencia de un error material en la fórmula e indica que se modificará de la siguiente manera:

"Pago ajustado por calidad de la mezcla: $PAQ=0,70 \times CM \times PU \times FPQ$ / Pago ajustado por compactación: $PAC=0,30 \times CM \times PU \times FPC$ / El monto total reconocible corresponderá a: $PT=PAQ+PAC$ / Donde: PAQ: pago ajustado correspondiente a la calidad de la mezcla. / PAC: pago ajustado correspondiente a la compactación. / CM: cantidad medida y aceptada del renglón evaluado. / PU: precio unitario contractual del renglón evaluado. / FPQ: factor de pago correspondiente a la calidad de la mezcla. / FPC: factor de pago correspondiente a la compactación. / PT: monto total reconocible del renglón evaluado una vez aplicados los factores correspondientes".

En relación con el planteamiento de la objetante y considerando lo expuesto por la Administración al atender la audiencia especial, este órgano contralor estima que se configura un allanamiento respecto de este extremo del recurso. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 249 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, y al no advertirse que el allanamiento contravenga normas o principios del ordenamiento jurídico, procede declarar **con lugar** este extremo del recurso con el fin de que la Administración realice los ajustes correspondientes en los términos que estime procedentes. Para ello se presume que la Administración ponderó cuidadosamente la conveniencia de la modificación que efectuará, lo cual corre bajo su entera responsabilidad y deberá brindarle la debida publicidad.

c.2. Incoherencia conceptual. Criterio de División: Sobre este extremo, la objetante cuestiona que el pliego denomine PAQ y PAC como factores de pago ajustados por calidad y compactación, respectivamente, pese a que las fórmulas que los definen multiplican por la cantidad de obra (CM) y por el precio unitario (PU), de modo que su resultado no es un factor adimensional sino un monto dinerario. Señala que si PT ya es un monto, aplicarlo además como porcentaje sobre la estimación produciría una doble reducción. En ese sentido, estima que la cláusula, tal como está redactada, permite al menos dos lecturas con resultados económicos sustancialmente distintos. Por ello solicita precisar la naturaleza de PT y eliminar la doble aplicación del ajuste sobre el monto de la estimación.

Al respecto, observa este Despacho que la Administración licitante al atender la audiencia especial no se pronunció expresamente sobre este punto en particular. En virtud de lo expuesto, corresponde a la Administración atender lo señalado por la recurrente y determinar si en virtud de lo expuesto resulta necesario efectuar alguna aclaración o modificación al pliego de condiciones. Así las cosas, se declara **parcialmente con lugar** este extremo del recurso; para ello deberá la Administración ponderar cuidadosamente la conveniencia de la modificación que efectúe, lo cual corre bajo su entera responsabilidad y deberá brindarle la debida publicidad.

c.3. Sobre las variables no definidas. Criterio de la División: Sobre este extremo, la objetante señala que las variables CM, PU, FPQ y FPC se emplean en las fórmulas sin que el pliego las defina en parte alguna. Tampoco precisa cómo se determina FPQ cuando concurren varios parámetros de calidad, que es precisamente el punto medular de la objeción planteada en el motivo anterior.

Al respecto, se observa que la Administración, en la modificación que realizará a la fórmula matemática, conforme a lo expuesto en el apartado c.1. "Sobre el error en la fórmula matemática" de la presente resolución, define las variables señaladas por la recurrente, por lo que su pretensión en este aspecto se encuentra satisfecha.

No obstante, la recurrente también solicita que se precise cómo se determina el FPQ cuando concurren varios parámetros de calidad. Sobre este punto, este órgano contralor no observa una manifestación expresa de la Administración que atienda dicho planteamiento. En consecuencia, corresponde a la licitante valorar lo señalado por la recurrente y determinar si resulta necesario aclarar o modificar el pliego de condiciones para precisar la forma en que se calculará el FPQ en esos supuestos.

Así las cosas, se declara **parcialmente con lugar** este extremo del recurso. Para ello, la Administración deberá ponderar cuidadosamente la conveniencia de las modificaciones o aclaraciones que efectúe, lo cual será de su entera responsabilidad, y brindarles la debida publicidad.

c.4. Sobre la indeterminación del alcance de aplicación. Criterio de la División: La objetante señala que el pliego indica que el mecanismo "será aplicable principalmente a los renglones relacionados con" mezcla asfáltica en caliente y bacheo asfáltico. Considera que el adverbio "principalmente" deja abierto el elenco de renglones afectados, con lo cual el oferente no puede determinar con certeza el alcance del riesgo que asume. Adicionalmente, solicita verificar la correspondencia de las referencias "CR.402" y "CR.405" con la numeración del manual CR-2020, en tanto el pago de la mezcla asfáltica en caliente se regula en el apartado 405.15.

Por su parte, la Administración ha señalado que el uso de la expresión "principalmente" no genera una indeterminación sobre los renglones sujetos al factor de pago, pues la cláusula debe interpretarse integralmente y el cuadro incorporado identifica expresamente los incumplimientos de calidad y sus respectivas consecuencias. No obstante, para eliminar cualquier posible ambigüedad, señala que sustituirá dicha expresión por una redacción taxativa que identifique los renglones y supuestos en los que resulta aplicable el mecanismo.

A partir de lo anterior, se observa que la Administración si bien no ha indicado bajo qué términos efectuará las modificaciones si ha manifestado su anuencia de modificar la expresión "principalmente", de manera que se observa un allanamiento a la pretensión de la recurrente.

No obstante lo anterior, se observa que la licitante no se ha referido expresamente al cuestionamiento relativo a la numeración del CR-2020, por lo que si bien en otros puntos la licitante ha indicado que la numeración 405.15 no existe, se estima necesario que la licitante revise que la numeración del pliego de condiciones sea conforme al manual CR-2020. Lo anterior con el objetivo únicamente de que el pliego se consolide con referencias correctas que eviten futuras interpretaciones erróneas por parte de los oferentes.

Así las cosas, lo procedente es declarar **parcialmente con lugar** este extremo del recurso. Para ello, la Administración deberá ponderar cuidadosamente la conveniencia de las modificaciones o aclaraciones que efectúe, lo cual será de su entera responsabilidad, y brindarles la debida publicidad.

c.5. Sobre la definición del lote y el tamaño de la muestra. Criterio de la División: Sobre este extremo, la objetante señala que el pliego de condiciones no define qué constituye un lote de evaluación, ni la frecuencia de muestreo, ni el número mínimo de ensayos por lote, ni quién ejecuta y asume el costo de la verificación de calidad, ni el procedimiento aplicable cuando el laboratorio de verificación no esté operando. En ese sentido, señala que al no conocer el tamaño del lote, el potencial oferente queda imposibilitado de cuantificar el riesgo que se le traslada. Por ello, solicita definir expresamente el lote de evaluación, la frecuencia de muestreo, el número mínimo de ensayos por lote, el responsable y el costo de la verificación de calidad, y el procedimiento aplicable en ausencia de laboratorio de verificación.

Por su parte, la Administración ha señalado que al tratarse de una contratación por demanda, no es posible establecer anticipadamente un tamaño único y fijo de lote, pues este dependerá del alcance de cada proyecto u orden y de las cantidades ejecutadas. Sin embargo, considera que ello no implica ausencia de reglas, dado que el CR-2020 define el lote como una unidad de evaluación estadística, establece que normalmente corresponde al trabajo producido durante una jornada, exige al menos cinco muestras por parámetro de pago y remite a las subsecciones de aceptación para determinar la frecuencia de muestreo. Asimismo, señala que el pliego asigna al contratista la responsabilidad de implementar un Plan de Control de Calidad que incluya la verificación, el muestreo, los ensayos y el control durante todas las etapas constructivas, conforme al CR-2020 y demás normativa aplicable. Añade que los costos correspondientes están contemplados en los respectivos renglones de pago y que la eventual ausencia de una verificación adicional por parte de la Administración no exime al contratista de realizar y documentar los controles y ensayos exigidos contractualmente.

A partir de lo anterior, respecto de la definición del lote de evaluación, este órgano contralor estima que podría llevar razón la Administración al señalar que, debido a la modalidad de contratación por demanda, no resulta posible establecer anticipadamente un tamaño único y fijo de lote para todos los trabajos, pues este dependerá del alcance de cada proyecto u orden y de las cantidades efectivamente ejecutadas. No obstante, esa circunstancia no la exime de establecer en el pliego de condiciones las reglas mínimas para determinar cómo se conformarán los lotes que serán objeto de evaluación, de manera que los potenciales oferentes conozcan los criterios objetivos que se aplicarán durante la ejecución contractual, independientemente del tamaño del lote que finalmente se defina.

En ese sentido, si bien la conformación concreta de cada lote podrá depender de las características y el alcance de los trabajos que se ejecuten, corresponde a la Administración definir en el pliego los criterios que se utilizarán para determinarlo, así como la forma en que se aplicarán las evaluaciones de calidad. Lo anterior resulta necesario para que los oferentes puedan conocer las condiciones bajo las cuales se verificarán los trabajos y valorar adecuadamente las obligaciones y los riesgos asociados a la ejecución contractual. Incluso se podría desprender de la respuesta de la Administración que podría ser definido el lote de evaluación siendo que indica que el CR-2020 define el lote como una unidad de evaluación estadística, establece que normalmente corresponde al trabajo producido durante una jornada, aún y cuando se trate de un modalidad de entrega según demanda, lo cual deberá ser debidamente analizado por la Municipalidad y establecer parámetros o criterios para su posible definición, en caso de que determine que sea procedente.

Por otra parte, en cuanto a la frecuencia de muestreo y la cantidad mínima de ensayos por lote, la Administración señala que el CR-2020 contempla reglas para la evaluación estadística de la calidad, incluyendo una cantidad mínima de muestras por parámetro de pago y remisiones a las subsecciones aplicables según el tipo de trabajo. Sin embargo, la sola remisión general a dicho manual no resulta suficiente si no permite identificar con claridad las disposiciones concretas que regirán esta contratación. En consecuencia, la Administración deberá precisar en el pliego las reglas del CR-2020 que aplicará para establecer la frecuencia de muestreo, la cantidad mínima de ensayos y los demás aspectos necesarios para la evaluación de calidad, de manera que los oferentes conozcan las condiciones que deberán cumplir durante la ejecución.

Asimismo, deberá quedar claramente definido quién será responsable de realizar la verificación de calidad por parte de la Administración y cómo se vincula esa labor con el Plan de Control de Calidad que debe implementar el contratista. Lo anterior, por cuanto la obligación de este último de ejecutar los controles y ensayos que le correspondan no sustituye la necesidad de que el pliego determine las responsabilidades asociadas a la verificación que realizará la Administración, cuando corresponda.

En cuanto a los costos de la verificación de calidad, la Administración manifiesta que estos se encuentran contemplados en los respectivos renglones de pago; aspecto que deberá ser considerado por la objetante. Finalmente, respecto del procedimiento aplicable cuando no se encuentre disponible el laboratorio de verificación, se estima necesario que la Administración precise en el pliego el procedimiento aplicable ante dicha situación, de manera que el supuesto de ausencia del laboratorio no genere incertidumbre sobre las obligaciones de las partes ni sobre el mecanismo para comprobar la calidad de los trabajos.

En virtud de lo expuesto, lo procedente es declarar **parcialmente con lugar** este extremo del recurso. En consecuencia, la Administración deberá ajustar el pliego de condiciones considerando lo expuesto anteriormente a efectos de que se consolide un pliego de condiciones claro y preciso. Para ello, la Administración deberá ponderar cuidadosamente la conveniencia de las modificaciones o aclaraciones que efectúe, lo cual será de su entera responsabilidad, y brindarles la debida publicidad.

d. Acumulación de consecuencias y calificación jurídica errónea del factor de pago. Criterio de la División: Sobre este extremo, la objetante sostiene que el factor de pago por calidad está incorrectamente ubicado dentro del apartado de multas y penalidades, pues considera que no constituye una sanción, sino un mecanismo compensatorio que ajusta el precio al valor de la obra recibida cuando presenta desviaciones que no justifican su rechazo. Señala que, si se trata de una sanción pecuniaria, el pliego debería incorporar el estudio de razonabilidad y proporcionalidad y el límite máximo de aplicación correspondientes; mientras que, si no tiene naturaleza sancionatoria, debe reubicarse y regularse de forma coherente con su carácter compensatorio. Asimismo, cuestiona que el pliego permita acumular, por una misma desviación de calidad, la reducción del pago, el rechazo del lote sin remuneración, la obligación de remover y reponer la obra a costo del contratista y una multa diaria del 0,75 % del monto afectado por no corregirla oportunamente, pues estima que esa acumulación resulta desproporcionada. Por ello, solicita reubicar el mecanismo fuera del régimen de multas y penalidades, precisar su naturaleza y eliminar la acumulación de consecuencias por un mismo hecho o, subsidiariamente, establecer un límite máximo conjunto respaldado por un estudio de razonabilidad y proporcionalidad incorporado al expediente.

La Administración rechaza que el pliego establezca una acumulación automática y desproporcionada de consecuencias económicas por un mismo incumplimiento, pues considera que cada mecanismo responde a supuestos y finalidades diferentes. Señala que el factor de pago previsto en el apartado 107.05 del CR-2020 no constituye una multa ni una sanción, sino un mecanismo técnico para determinar el valor económico reconocible del trabajo ejecutado según la calidad obtenida, cuando presenta desviaciones respecto de los valores objetivo, pero permanece dentro de los límites de aceptación. Señala que el pliego distingue distintos escenarios: *"aplicación del factor de pago cuando el trabajo presenta desviaciones pero resulta aceptable; rechazo y reposición cuando no se alcanzan los límites mínimos de aceptación; corrección de defectos constructivos; y aplicación de una multa cuando se configura un incumplimiento contractual específico, como la falta de corrección dentro del plazo otorgado"*. Por ello, sostiene que la aplicación de cada medida depende de las circunstancias técnicas y contractuales del caso, y que cualquier multa adicional debe contar con un hecho generador propio, sin que proceda imponer consecuencias sancionatorias por un mismo hecho sin una justificación contractual independiente. Asimismo, considera innecesario trasladar el factor de pago fuera del apartado de multas y penalidades, pues su ubicación no altera su naturaleza técnica ni jurídica. Finalmente, indica que el pliego establece un límite acumulado del 20 % del monto de cada orden de compra o de servicio para las multas, cuyo alcance no comprende el factor de pago, por tratarse de un mecanismo de reconocimiento económico y no de una sanción.

A partir de lo anterior, se observa que la propia Administración reconoce que el factor de pago por calidad previsto en el apartado 107.05 del CR-2020 no constituye una multa ni una sanción, sino un mecanismo técnico para determinar el monto que corresponde reconocer por los trabajos ejecutados, en función de la calidad obtenida. En consecuencia, dado que dicho mecanismo tiene una naturaleza y finalidad distintas de las multas y penalidades contractuales, estima este órgano contralor que corresponde a la Administración reubicar su regulación fuera del apartado destinado a estas últimas, a fin de evitar confusiones en cuanto a su naturaleza y aplicación. Además, la tabla del pliego incorpora este mecanismo en una columna denominada "Sanción", lo que puede generar confusión respecto de su naturaleza y de las consecuencias jurídicas

asociadas a su aplicación. Por ello, la Administración deberá reubicar y ajustar la regulación correspondiente, de manera que se distinga claramente el factor de pago de las sanciones contractuales.

Por otra parte, en cuanto a la alegada acumulación de consecuencias, la objetante cuestiona que el pliego permita aplicar varias medidas económicas ante una misma desviación de calidad y considera que ello resulta desproporcionado. No obstante, no acredita que todas las consecuencias enumeradas deban aplicarse necesariamente de manera simultánea ante un mismo hecho.

Lo anterior por cuando el pliego de condiciones contempla distintos supuestos para la aplicación de las consecuencias señaladas. En ese sentido, el factor de pago procede cuando la mezcla asfáltica presenta resultados fuera de los valores objetivo establecidos en el CR-2020, pero se mantiene dentro de los límites mínimos de aceptación; mientras que el rechazo y la reposición sin derecho a pago se contemplan cuando no se cumplen dichos límites. Asimismo, el pliego prevé la corrección de defectos constructivos y establece una multa diaria del 0,75 % del monto afectado cuando la corrección no se realiza dentro del plazo otorgado.

En ese contexto, la objetante no desarrolla elementos suficientes que permitan determinar que las consecuencias señaladas necesariamente concurren ante un mismo hecho ni acredita que todas se aplicarán conjuntamente y por lo tanto resultan desproporcionadas. Por esa misma razón, tampoco justifica la necesidad de establecer un límite máximo conjunto ni aporta elementos que permitan sustentar su alcance. En consecuencia, no procede acoger las pretensiones de eliminar la acumulación de consecuencias en tanto no se ha acreditado que se configure tal supuesto ni la solicitud de establecer un límite máximo conjunto. Además, cabe señalar que el pliego establece que el monto acumulado de las multas aplicadas a una orden de compra u orden de servicio no podrá exceder el veinte por ciento (20 %) de su monto.

Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, se estima necesario que frente a la frase del pliego que indica *“la aplicación del factor de pago por calidad no excluye la aplicación de multas y sanciones establecidas en el contrato”*, la Administración precise que el factor de pago no constituye una sanción, sino un mecanismo técnico para determinar el valor económico reconocible de los trabajos ejecutados en función de su calidad. Asimismo, se requiere que defina claramente en el pliego cuáles incumplimientos contractuales pueden dar lugar a la aplicación de multas o sanciones conjuntamente con el factor de pago (esto bajo el entendido que son supuestos distintos según lo ha manifestado la propia licitante), así como los supuestos y condiciones que justifican su aplicación, de manera que se distingan los hechos generadores y la finalidad de cada medida. En ese sentido, la Administración deberá diferenciar las consecuencias derivadas de la aplicación del factor de pago de las multas y sanciones contractuales, a fin de evitar la duplicidad de sanciones por un mismo incumplimiento.

En virtud de lo expuesto, se declara **parcialmente con lugar** este extremo del recurso a efectos de que la Administración proceda conforme lo indicado anteriormente y efectúe las modificaciones que correspondan. Para ello, la Administración deberá ponderar cuidadosamente la conveniencia de las modificaciones o aclaraciones que efectúe, lo cual será de su entera responsabilidad, y brindarles la debida publicidad.

Consideración de oficio: Sin perjuicio de lo anterior, se insta a la Administración a revisar los supuestos denominados “Material no conforme” y “Mezcla asfáltica que no cumpla los límites mínimos de aceptación establecidos en el CR-2020”, dado que ambos prevén el rechazo total y la reposición sin derecho a pago, sin que el pliego permita identificar con claridad la diferencia entre ellos ni las condiciones que determinan cuándo corresponde aplicar cada uno. En consecuencia, resulta importante precisar y distinguir ambos supuestos, de manera que las condiciones para su aplicación y las consecuencias correspondientes queden claramente definidas.

2. Certificación ISO 14001 y Esencial marca país - Sistema de evaluación. Criterio de la División: Sobre este extremo, la objetante cuestiona los criterios ambientales de evaluación por considerar que incumplen los principios de razonabilidad, proporcionalidad y libre concurrencia, pues la Administración no incorporó al expediente un estudio de mercado que determine cuántos potenciales oferentes pueden cumplirlos ni justificó su vinculación con el objeto contractual. En particular, cuestiona la certificación ISO 14001, al señalar que acredita un sistema de gestión ambiental de la organización, pero no garantiza por sí misma una mejor ejecución de la obra, por lo que considera más pertinente admitir un plan de gestión ambiental o de residuos. Asimismo, objeta la puntuación por la licencia de uso de la marca país Esencial Costa Rica, pues afirma que su otorgamiento está limitado por la normativa de PROCOMER a determinadas organizaciones, lo que impediría a otras empresas obtenerla y generaría una ventaja competitiva para un grupo específico de oferentes. Por ello, solicita eliminar este último criterio y modificar el relativo a ISO 14001 para permitir la presentación de un plan de gestión de residuos como alternativa.

Por su parte, la Administración señala que los criterios cuestionados son factores de evaluación y no requisitos de admisibilidad, por lo que no impiden la participación. Respecto de la certificación ISO 14001, indica que busca reconocer a las organizaciones que cuentan con un sistema formal de gestión ambiental, vinculado con la naturaleza de la contratación de obras y mantenimiento vial. Considera que no procede sustituirla por un plan de gestión de residuos, pues ambos instrumentos tienen alcances distintos: la certificación acredita un sistema de gestión ambiental de la organización, mientras que el plan se limita a la gestión de residuos. Por ello, mantiene este criterio. En cuanto a la licencia Esencial Costa Rica, explica que su incorporación pretendía incentivar mejores prácticas empresariales; sin embargo, tras analizar los argumentos del recurso y las características del mercado, considera conveniente eliminar este factor del sistema de evaluación debido a su limitada presencia entre los potenciales oferentes. Adicionalmente, señala que modificará el factor de evaluación, otorgando un 3% al rubro de criterio ambiental distribuido de la siguiente manera: 1% Carbono neutral plus, 1% Bandera azul y 1% Iso 14001.

A partir de lo expuesto, si bien la pretensión de la recurrente carece de fundamentación al no desarrollar de manera adecuada la pertinencia del cambio propuesto en el sistema de evaluación respecto a la certificación Iso 14001 y Esencial marca país, este Despacho estima que le asiste razón al señalar que los criterios sustentables incorporados por la Administración en el mecanismo de evaluación no se encuentran debidamente justificados ni respaldados por un estudio de mercado que sustente su inclusión en el procedimiento de contratación que nos ocupa.

Al respecto, resulta oportuno señalar que el artículo 55 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública dispone, en lo que interesa, que la inclusión de criterios de contratación pública estratégica debe sustentarse en las posibilidades del mercado, la documentación técnica elaborada al efecto y la decisión inicial; asimismo, establece que dichos criterios deben resultar atinentes y aplicables a las particularidades del objeto contractual y que la Administración debe justificar técnica y jurídicamente su determinación.

Aunado a lo anterior, el numeral 56 del mismo cuerpo normativo establece que, para la aplicación de criterios de contratación pública estratégica, se requiere que la Administración respalde el requerimiento en un proceso de investigación de mercado y una consulta preliminar al mercado. Lo anterior tiene como finalidad, entre otros aspectos, evitar que la incorporación de tales criterios limite injustificadamente la participación o afecte la libre concurrencia. Asimismo, la norma dispone expresamente que la omisión del proceso de investigación de mercado que respalde la inclusión de los criterios implicará su desaplicación para el procedimiento respectivo, salvo que dicho estudio se incorpore al expediente antes de la apertura de las ofertas y, en ese supuesto, se amplíe el plazo de recepción de ofertas por el mínimo requerido según el tipo de procedimiento.

De frente a lo anterior, se desprende que la incorporación de criterios de contratación pública estratégica en el sistema de evaluación no constituye una decisión que pueda adoptarse de manera automática por el solo hecho de que la normativa promueva su utilización. Por el contrario, corresponde a la Administración justificar, con sustento técnico y jurídico, que los criterios seleccionados resultan pertinentes y aplicables al objeto contractual y que su incorporación responde a las condiciones del mercado, de manera que no se restrinja injustificadamente

la participación de potenciales oferentes. En ese sentido, puede consultarse el criterio emitido por este órgano contralor mediante la resolución No. R-DCP-SICOP-00384-2024 de las 13:24 horas del 15 de marzo de 2024.

En el caso concreto, de la revisión del expediente de la contratación se observa que no consta un estudio de mercado que respalde la incorporación de los criterios ambientales definidos en el pliego, ni una justificación técnica que permita determinar su aplicabilidad y pertinencia en función de las características del objeto contractual y de las condiciones del mercado. En consecuencia, no se encuentra acreditado que la Administración haya efectuado el análisis requerido por los artículos 55 y 56 del RLGP para sustentar la incorporación de dichos criterios en el sistema de evaluación.

En este punto, debe precisarse que la ausencia de ese respaldo no implica, por sí misma, que los criterios ambientales seleccionados resulten improcedentes. Lo que corresponde es que la Administración efectúe el análisis respectivo y determine, con la debida fundamentación, si los criterios ambientales que pretende mantener resultan pertinentes, aplicables y acordes con las condiciones del mercado.

Ahora bien, se observa que la Administración manifestó su anuencia a eliminar la licencia de uso de la marca país Esencial Costa Rica y modificar la distribución del porcentaje correspondiente al criterio ambiental, asignando un 1% a Carbono Neutral Plus, un 1% a Bandera Azul y un 1% a ISO 14001. Sin embargo, tales modificaciones no eximen a la licitante de la obligación de justificar, conforme a los artículos 55 y 56 del RLGP, la procedencia de los criterios de contratación pública estratégica que decida mantener. Por consiguiente, deberá verificar que cada uno de esos factores cuente con el respaldo técnico y el estudio de mercado requeridos, y determinar, a partir de sus resultados, si corresponde mantenerlos o modificar el sistema de evaluación.

Así las cosas, se declara **parcialmente con lugar** este extremo del recurso de objeción. Lo anterior, para que la Administración proceda a eliminar el factor de evaluación correspondiente a la licencia de uso de la marca país Esencial Costa Rica, conforme a lo manifestado en su respuesta, y determine, con fundamento en el estudio de mercado y la justificación técnica y jurídica correspondientes, la procedencia de los criterios de contratación pública estratégica que pretenda mantener, con observancia de lo dispuesto en los artículos 55 y 56 del RLGP y efectúe las modificaciones que estime pertinentes; a lo cual deberá brindarle la debida publicidad.

3. Antigüedad plantas de asfalto (rubro maquinaria) - sistema de evaluación. Criterio de la División: Sobre este extremo, la objetante cuestiona la antigüedad de la planta asfáltica como factor de evaluación, al considerar que la Administración no ha justificado su relación con una mejor ejecución contractual ni aportado estudios de mercado que respalden su inclusión. Señala que no se ha demostrado que una planta más moderna tenga un mejor desempeño que una antigua en buen estado, máxime cuando el pliego exige certificar su condición operativa. Añade que el criterio genera una ventaja competitiva para quienes poseen plantas más recientes, sin que se identifique un beneficio concreto para la Administración. Como ejemplo, indica que ha ejecutado satisfactoriamente el contrato vigente con una planta fabricada en 1995. Por ello, solicita eliminar toda puntuación asociada a la antigüedad de la planta asfáltica.

Por su parte, la Administración señala que la antigüedad de la planta asfáltica constituye un factor de evaluación y no un requisito de admisibilidad, por lo que no impide participar a quienes dispongan de equipos más antiguos. Justifica su valoración en que los equipos más recientes presentan menor desgaste acumulado y menores riesgos operativos, sin que ello implique que una planta antigua sea técnicamente incapaz de producir mezcla. Asimismo, indica que el procedimiento no restringe la participación a empresas de Guanacaste ni exige que la planta se ubique en esa provincia.

A partir de los argumentos expuestos por la objetante y dada su similitud con los planteamientos formulados por Quebradores Pedregal Sociedad Anónima, este órgano contralor remite a lo resuelto en el punto “2. *Antigüedad plantas de asfalto (rubro maquinaria) - sistema de evaluación*” del Considerando “II. *SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR QUEBRADORES PEDREGAL SOCIEDAD ANÓNIMA*”.

Lo anterior, por cuanto la objetante solicita eliminar la puntuación asociada a la antigüedad de la planta asfáltica, sin acreditar que el factor definido incumpla alguna de las cuatro reglas esenciales que debe satisfacer un elemento para formar parte de un sistema de evaluación, a saber, que sea proporcionado, pertinente y trascendente, y que el sistema resulte aplicable. Por lo tanto, lo procedente es **rechazar de plano** este extremo del recurso de objeción.

No obstante, tal y como se indicó en el apartado al que se remite, la Administración manifestó que modificará este rubro, reduciendo la puntuación otorgada a la antigüedad de la planta de asfalto, conforme a la tabla incorporada en el análisis del recurso interpuesto por Quebradores Pedregal Sociedad Anónima, la cual se efectúa de oficio por parte de la Administración dado que no forma parte de la pretensión del objetante y corre bajo la entera responsabilidad de la licitante y deberá brindarle la debida publicidad.

CONSIDERACIÓN DE OFICIO: A partir de las modificaciones efectuadas por la Administración licitante en los rubros del sistema de evaluación, particularmente en los relativos a maquinaria y criterios ambientales, este órgano contralor observa que el sistema quedaría conformado de la siguiente manera: precio 65%; experiencia 15%; maquinaria 12% y criterio ambiental 3%, para un total de 95%. En virtud de lo anterior, se requiere que la licitante verifique la sumatoria de los porcentajes establecidos, a efectos de determinar lo que corresponda, dado que el sistema de evaluación no alcanza el 100%. Lo anterior, con el fin de que el pliego de condiciones establezca de manera clara y precisa los rubros que conforman el sistema y sus respectivos porcentajes. Cualquier modificación que se efectúe en este sentido será responsabilidad de la Administración, quien deberá brindarle la debida publicidad.

Recurso 8002026000002138 - QUEBRADORES PEDREGAL SOCIEDAD ANONIMA

II. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR QUEBRADORES PEDREGAL SOCIEDAD ANÓNIMA.

1. Sobre la experiencia. Criterio de División: El pliego de condiciones como parte de los requisitos de admisibilidad solicita que el oferente acredite cantidades mínimas acumuladas de obra ejecutada, de diversos aspectos, entre ellos 500 m3 de suministro y construcción de infraestructura para evacuación pluvial en concreto (cabezales, cajas de registro, tragantes y cordón y caño).

Al respecto, la objetante cuestiona que se exija acreditar en metros cúbicos la experiencia en cabezales, cajas de registro y tragantes, pues las constancias emitidas por instituciones públicas suelen certificar la ejecución de estos elementos en unidades (u). Señala que el CR-2020 establece que su medición y pago se realizan por unidad, por lo que exigir la acreditación exclusivamente en metros cúbicos podría generar una incompatibilidad entre la forma usual de certificar la experiencia y la unidad requerida en el pliego. Por ello, solicita modificar el requisito permitiendo que dicha experiencia sea acreditada en unidades (u) y no exclusivamente en metros cúbicos (m3), en concordancia con la forma de medición y pago aplicable a estos elementos usualmente.

Por su parte, la Administración ha manifestado que analizado el planteamiento del recurrente, esta Administración reconoce que determinadas certificaciones de experiencia pueden consignar la ejecución de cabezales, cajas de registro y tragantes mediante unidades construidas, por lo que modificará el requisito de la siguiente manera:

Descripción	Forma de acreditación	Experiencia mínima
Suministro y construcción de infraestructura para evacuación pluvial en concreto: cabezales, cajas de registro, tragantes y cordón y caño	Opción 1: Volumen de obra ejecutada	500 m3
	Opción 2: Cantidad y longitud de obra ejecutada	200 unidades de cabezales, cajas de registro y/o tragantes + 2.000 ml de cordón y caño

A partir de lo anterior, estima este órgano contralor que la Administración atendió el cuestionamiento planteado por la objetante, en tanto modificó el requisito de admisibilidad para permitir que la experiencia en cabezales, cajas de registro y tragantes se acredite mediante una cantidad determinada de unidades, y no exclusivamente en metros cúbicos, como se establecía originalmente. En consecuencia, en cuanto a este extremo, la pretensión de la recurrente se encuentra satisfecha.

Por otra parte, la Administración al atender la audiencia especial, indicó lo siguiente: “Para efectos del cumplimiento del requisito, el oferente deberá acreditar una de las dos opciones indicadas. En la segunda alternativa, las 200 unidades podrán corresponder a cabezales, cajas de registro, tragantes o a una combinación de estos elementos”. Al respecto, se estima necesario que la licitante incorpore dicha precisión al pliego de condiciones, a efectos de delimitar claramente las condiciones bajo las cuales los oferentes podrán acreditar la experiencia requerida.

A partir de lo anterior, lo procedente es declarar **parcialmente con lugar** este extremo del recurso a efectos de que la Administración proceda con los ajustes correspondientes. Para ello se presume que la licitante ponderó cuidadosamente la conveniencia de la modificación que efectuará, lo cual corre bajo su entera responsabilidad y deberá brindarle la debida publicidad.

2. Antigüedad plantas de asfalto (rubro maquinaria) - sistema de evaluación. Criterio de la División: Sobre este extremo, se observa que el pliego de condiciones contempla, dentro del sistema de evaluación, un 15% correspondiente a la antigüedad de la maquinaria. En particular, para las plantas de asfalto, establece una calificación de 5 puntos si son del año 2020 o posterior, 2 puntos si corresponden al período 2015-2019 y 0 puntos si son del año 2014 o anterior.

Este rubro ha sido cuestionado por la recurrente quien cuestiona los criterios utilizados por la Administración para establecer la antigüedad permitida de la maquinaria y de la planta de asfalto, pues considera que limitar su año de fabricación podría restringir la participación de potenciales oferentes, dado que una cantidad importante de las plantas de asfalto disponibles son anteriores al año 2014. Señala que estos equipos, si reciben el mantenimiento adecuado, pueden cumplir eficientemente el objeto contractual. Por ello, solicita eliminar el criterio de evaluación relacionado con la antigüedad de las plantas de asfalto y sustituirlo por la presentación de una certificación emitida por un profesional competente que garantice su correcto funcionamiento.

Por su parte, la Administración señala que la antigüedad de la planta asfáltica no constituye un requisito de admisibilidad, sino un factor de evaluación. Explica que una planta de mayor antigüedad puede ser ofrecida siempre que cumpla con las condiciones técnicas, operativas y demás requisitos del pliego. Aclara que la aptitud técnica y operativa del equipo es distinta de su antigüedad, pues la primera determina su capacidad para cumplir las exigencias contractuales, mientras que la segunda constituye un elemento adicional de ponderación. En consecuencia, considera improcedente sustituir el criterio de antigüedad por una certificación profesional de funcionamiento, dado que esta acredita la condición operativa del equipo en un momento determinado, mientras que la antigüedad es una característica objetiva distinta.

A partir de lo anterior, como aspecto de primer orden, este órgano contralor estima necesario señalar que el pliego de condiciones se encuentra amparado por una presunción de validez. En consecuencia, quien objeta y se opone a sus disposiciones tiene la carga de demostrar, mediante argumentos debidamente fundamentados y prueba idónea y suficiente, la existencia de errores, deficiencias o ilegalidades que justifiquen su modificación.

Ahora bien, referente al sistema de evaluación, se debe señalar que este es el mecanismo mediante el cual la Administración, utilizando factores predefinidos y ponderados, analiza las ofertas de los competidores en igualdad de condiciones, asignando puntajes a cada elemento de acuerdo con la evaluación de las ofertas. Para impugnar este sistema de evaluación mediante un recurso de objeción, el recurrente debe demostrar que los factores incluidos no cumplen con las características esenciales de ser proporcionados, pertinentes, trascendentes y aplicables. Esto se debe a que el sistema de evaluación, por sí mismo, no limita la participación al no ser una condición de admisibilidad.

Bajo este orden de ideas, en la resolución R-DCA-210-2013 del 22 de abril del 2013, este Despacho señaló sobre el tema: “(...) Sobre este aspecto debe considerar el objetante como primer orden, que la Administración goza de una total discrecionalidad para definir los factores de ponderación dentro un sistema de evaluación, debiendo observarse únicamente que los factores incorporados en el mecanismo resultante cumplan con cuatro reglas esenciales: proporcionados, pertinentes, trascendentes y que el sistema como tal resulte aplicable. El primero de ellos refiere al equilibrio o proporcionalidad que debe existir entre cada uno de los factores a evaluar, de manera que cada uno tenga su justo peso dentro del sistema de evaluación. El segundo y tercero corresponden respectivamente, a que los factores a evaluar deben ser pertinentes, es decir, que guarden relación con el objeto contractual y trascendentes o sea, que estos factores representan elementos que ofrezcan un valor agregado a la calificación. Finalmente, tenemos la aplicabilidad, que consiste en que este sistema de evaluación debe resultar aplicable por igual a las ofertas, pues puede ser que cumpliendo con los tres puntos anteriores, el sistema al momento de desarrollarlo o “correrlo” resulte de

imposible aplicación. La anterior referencia es importante, por cuanto para tener por cuestionado alguno o todos los elementos del sistema de evaluación de un concurso, el objetante debe demostrar con claridad que ellos resultan contrarios a alguno de los cuatro puntos brevemente referenciados (...)".

Analizado lo anterior, resulta totalmente claro que la Administración licitante, dentro de su actuar discrecional puede definir un sistema de evaluación en el cual se incluya la antigüedad de la maquinaria, incluyendo las plantas de asfalto, en el porcentaje que ésta determine, sin que se observe por parte del recurrente un ejercicio argumentativo en el cual se pueda determinar que efectivamente que el factor definido no cumple con alguna de las cuatro reglas esenciales que requiere un elemento para formar parte de un sistema de evaluación, a saber, proporcionados, pertinentes, trascendentes y que el sistema como tal resulte aplicable.

Es decir, considera este Despacho que el recurrente más allá de solicitar la eliminación de este rubro, debía demostrar por qué necesariamente se debe aceptar su pretensión. Lo anterior, solo era posible acreditando que la antigüedad de la maquinaria no resulta un aspecto de posible cumplimiento para los potenciales oferentes o bien que resulta un requisito desproporcionado de frente al objeto de la contratación. Es mandatorio señalar en este punto que la carga de la prueba es un deber que corresponde a quien recurre, siendo un elemento básico y primordial al momento de interponer su acción recursiva ante esta sede, en conjunción con la debida fundamentación. Lo anterior de conformidad con el artículo 88 de la Ley General de Contratación Pública.

Debe recordar el recurrente que el recurso de objeción está diseñado para modificar aquellas cláusulas cartelarias que impliquen una limitante en la participación de los potenciales oferentes o bien lesionen los principios de la contratación pública, aspecto que debe ser debidamente fundamentado y probado por quien recurre. No obstante, el recurso de objeción al cartel no ha sido diseñado para que las empresas recurrentes intenten adaptar el pliego de condiciones a las necesidades específicas de cada empresa. En ese orden, la Administración debe garantizar que las condiciones del concurso respondan al interés general y no a los intereses particulares de un oferente.

En consecuencia, a partir de lo expuesto y de conformidad con lo establecido en los artículos 88 de la LGCP y 245 c), 246 del RLGP, se procede con su **rechazo de plano**.

Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, se observa que la Administración licitante ha manifestado que considera conveniente reducir la incidencia específica de la planta asfáltica dentro de la calificación, manteniendo la antigüedad como factor de evaluación, pero dentro de una ponderación más equilibrada del conjunto de maquinaria. Por ello, modificará el punto de la siguiente manera:

MAQUINARIA 12%			
Maquinaria	2020 o posterior	2015 - 2019	2014 o anterior
Planta de asfalto	3	1.5	0
Equipo de acarreo (mínimo 8 vagonetas)	3	1.5	0
Pavimentadora (Finisher)	2	1	0
Distribuidor de asfalto	2	1	0
Motoniveladora	2	1	0

En virtud de lo anterior, se estima que dicha modificación se efectúa de oficio por parte de la Administración dado que no forma parte de la pretensión del objetante y sobre la cual se presume que la licitante ponderó cuidadosamente la conveniencia de la modificación que efectuará, aspecto que corre bajo su entera responsabilidad y deberá brindarle la debida publicidad.

III. CONSIDERACIÓN DE OFICIO. De conformidad con el artículo 11 y el Capítulo IV, ambos del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 del 3 de diciembre de 2018 y el Decreto Ejecutivo N°41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley N°9635, Responsabilidad Fiscal de la República, se recuerda a la Administración licitante, su deber de verificar desde la fase de presupuestación de la contratación, el cumplimiento al límite de regla fiscal previsto para el ejercicio económico del año en curso, así como el marco de presupuestación plurianual dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política. Para estos efectos, la Administración deberá adoptar las medidas de control interno necesarias para verificar que el monto asignado a la contratación que se licita cumple con dichas disposiciones, debiendo advertirse que su inobservancia podría generar responsabilidad administrativa del funcionario, conforme lo regulado en el artículo 26 de la citada Ley.

5. Aprobaciones

Encargado	STEPHANIE LEWIS CORDERO	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	13/10/2026 07:52	Vigencia certificado	16/07/2024 10:22 - 15/07/2028 10:22
DN Certificado	CN=STEPHANIE LEWIS CORDERO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=STEPHANIE, SURNAME=LEWIS CORDERO, SERIALNUMBER=CPF-01-1781-0599		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	KAREN MARIA CASTRO MONTERO	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	13/10/2026 08:05	Vigencia certificado	05/02/2026 13:12 - 04/02/2030 13:12
DN Certificado	CN=KAREN MARIA CASTRO MONTERO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=KAREN MARIA, SURNAME=CASTRO MONTERO, SERIALNUMBER=CPF-04-0181-0227		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	16/10/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01846-2026	Fecha notificación	13/10/2026 08:19

