Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	YAZMIN CASTRO SANCHEZ		
Fecha/hora gestión	02/11/2026 14:27	**Fecha/hora resolución**	02/11/2026 15:44
* **Procesos asociados**	Recursos	**Número documento**	8072026000002074
* **Tipo de resolución**	Resolución de Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000001-0002500001	**Nombre Institución**	MUNICIPALIDAD DE PALMARES
Descripción del procedimiento	Contratación del servicio de suministro, acarreo y colocación de mezcla asfáltica y de bacheo menor en asfalto.		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado	Resultado del acto final
8122026000001193 Línea 1	18/08/2026 13:18	DENNIS MONGE CAMPOS	CONSTRUCTORA MECO SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar	Por falta de fundamentación	Se confirma Acto Final

Emitir el por tanto de la resolución	☐

3. *Resultando

I. Que mediante auto No. 8052026000001294 de fecha 01 set 2026 09:04, esta División otorgó audiencia inicial a las partes. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.
II. Que mediante auto No. 8052026000001385 de fecha 17 set 2026 11:28, esta División confirió audiencia especial a la Administración y a MECO. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.
III. 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 8122026000001193 - CONSTRUCTORA MECO SOCIEDAD ANONIMA

I. SOBRE EL CONCURSO. La Municipalidad de Palmares promovió la Licitación Mayor No. 2026LY-000001-0002500001 para la contratación suministro, acarreo y colocación de mezcla asfáltica y de bacheo, por un monto de 71.800 colones , en la que resultó adjudicataria para la partida 1 la empresa MONTEDES S.A.

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

III. SOBRE LA PRUEBA APORTADA POR MECO EN EL SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL (EN ADELANTE SIGED) DE LA CONTRALORÍA GENERAL.

En relación con la documentación probatoria remitida a esta sede contralora por parte de la recurrente mediante el Sistema Integrado de Gestión Documental (SIGED) NI 21063-2026, estima este órgano contralor que dichos elementos no pueden ser admitidos para su valoración y deben ser rechazados de plano, en atención a los motivos de hecho y de derecho que de seguido se exponen.

El artículo 16 de la Ley General de Contratación Pública (Ley N.° 9986) consagra el uso imperativo del sistema digital unificado para la totalidad de la actividad contractual pública, estableciendo de manera categórica la sanción de nulidad absoluta ante la utilización de cualquier otro medio. Dicha disposición se complementa con los artículos 25 y 243 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP, Decreto Ejecutivo N.° 43808-H), los cuales imponen la obligación de tramitar todas las actuaciones del proceso y la interposición de recursos y sus elementos probatorios exclusivamente a través de los formularios y módulos electrónicos correspondientes dentro de la plataforma oficial, entiéndase el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP).

Bajo el modelo transaccional que rige la compra pública costarricense, el uso de los formularios y módulos específicos del SICOP no constituye una exigencia meramente adjetiva o formal, sino un requisito sustantivo diseñado para garantizar la transparencia, trazabilidad, inmutabilidad, datos abiertos y el libre acceso a la información para todas las partes intervinientes y la ciudadanía en general. En consecuencia, cualquier actuación, memorial o elemento probatorio incorporado fuera de la plataforma oficial mediante canales paralelos —como lo es el sistema SIGED o cuentas de correo electrónico institucional— resulta improcedente y no puede surtir efectos jurídicos dentro del expediente recursivo.

Al respecto, esta División ha sostenido de forma consolidada que el ordenamiento jurídico únicamente contempla la posibilidad de admitir gestiones por medios externos en supuestos excepcionales en los que se logre acreditar de manera fehaciente una imposibilidad material o técnica general atribuible de forma exclusiva al SICOP que haya impedido la carga de la información dentro del plazo concedido. No obstante, para que prospere dicha excepción, recae sobre la parte interesada la carga probatoria de aportar prueba idónea, la cual consiste formalmente en una certificación emitida por el Administrador del Sistema (Radiográfica Costarricense S.A. - RACSA) en la que se detalle con precisión la falla, el incidente, la afectación general de la plataforma y el momento exacto en que ocurrió.

En esa misma línea, este órgano contralor ha sido enfático en que la simple remisión de tiquetes de reporte, copias de correos electrónicos dirigidos al *call center* o a soporte técnico, así como capturas de pantalla (*pantallazos*), no constituyen prueba idónea ni suficiente para demostrar la caída o imposibilidad del sistema, dado que carecen de la certeza técnica y formal necesaria y se encuentran sujetas a variaciones o manipulación.

En el caso bajo examen, se constata que la recurrente remitió los documentos probatorios consistentes en “elementos probatorios que la parte denomina para mejor resolver” fuera de la plataforma electrónica SICOP, canalizándolos mediante el sistema SIGED sin que conste en el expediente certificación oficial alguna de RACSA que justifique una indisponibilidad técnica del sistema durante el término conferido. Asimismo, la plataforma SICOP contempla apartados y ventanas electrónicas específicas destinadas a la incorporación de anexos y acervo probatorio, mecanismo que omitió utilizar la gestionante bajo su estricta responsabilidad.

Por consiguiente, admitir la valoración de probanzas allegadas por un medio distinto al impuesto por el legislador y al margen de los requerimientos fijados por la jurisprudencia contralora violentaría los principios de legalidad, seguridad jurídica, preclusión procesal e igualdad de trato entre los oferentes.

En virtud de lo expuesto, y con fundamento en los artículos 16 de la Ley General de Contratación Pública, así como 25, 243, 244 inciso d) y 265 inciso d) de su Reglamento, se **rechazan de plano** por inadmisibles los elementos probatorios aportados a través del SIGED, teniéndose como no presentados para efectos de la presente resolución de apelación y omitiéndose pronunciamiento de fondo sobre su contenido.

IV. SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y FONDO.

En el recurso bajo análisis la recurrente pretende la readjudicación a su favor del procedimiento, señalando la elegibilidad de su propuesta y pretendiendo la exclusión del recurrente, con lo cual estima que resulta readjudicataria del concurso. Se reconoce preliminarmente la legitimación a la empresa apelante en virtud de que, de llegar a comprobarse los vicios alegados que excluyan a la oferta adjudicataria, ostentaría una posibilidad real de resultar readjudicataria por orden de elegibilidad. Sin embargo, siendo que su recurso depende precisamente de lograr la exclusión del recurrente, y partiendo de que la elegibilidad de la adjudicataria, precisamente corresponde al fondo del recurso, se procederá a analizar en un mismo apartado, la legitimación y fondo del recurso, conociendo los argumentos que la recurrente plantea en contra de la adjudicataria.

La recurrente señala tres argumentos en contra de la adjudicataria que se procederán a analizar de seguido.

A. Sobre el insumo del Cemento Asfáltico (AC-30 vs. PG 64-22). Criterio de la División. La apelante indica que la oferta de MONTEDES es inadmisible porque incluye en su estructura de costos ”Asfalto AC-30”, un insumo fuera del comercio e inexistente en el mercado, dado que RECOPE cambió su comercialización oficial hacia el asfalto grado PG 64-22. Argumenta que esto introduce incertidumbre técnica y constituye una propuesta de imposible cumplimiento que viola los principios de eficiencia e igualdad. Adjunta un dictamen técnico para fundamentar que ambos productos son incomparables.

La Municipalidad de Palmares indicó que reconoce que RECOPE comercializa el asfalto bajo la denominación PG 64-22 y que ambas clasificaciones no son técnicamente equivalentes. Sin embargo, aclara que el objeto contractual es la mezcla asfáltica colocada terminada y no la compra aislada del ligante. Considera que la sola mención "AC-30" en una celda de la estructura de costos no demuestra un incumplimiento técnico sustancial ni una manifestación de que se vaya a utilizar un material incompatible durante la ejecución contractual.

La adjudicataria señaló que la mención "AC-30" responde a un arrastre nominal o heredado en el desglose de costos y no a una reserva técnica respecto del pliego. Señala que la Carta de Oferta y el Sumario de Cantidades confirman su compromiso incondicional de ejecutar la mezcla en estricto apego al pliego y normas vigentes. Agrega que el dictamen técnico de MECO solo expone la diferencia entre sistemas de clasificación pero no prueba que MONTEDES vaya a utilizar un producto defectuoso.

Al respecto, sostiene MECO S.A. que la oferta de Montedes S.A. es inadmisible por incorporar en su estructura de costos ”Asfalto AC-30”, insumo que afirma inexistente en el mercado nacional habida cuenta de que RECOPE comercializa el ligante bajo el grado PG 64-22. Aporta con su recurso Dictamen Técnico del Ing. Marco Aurelio Montealegre y el Manual de Productos 2026 de RECOPE.

El artículo 48 de la LGCP establece el principio de integralidad de la oferta, disponiendo que: "*su sola presentación se entiende como la manifestación de voluntad de contratar con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico, a las condiciones definidas por la Administración (...) En caso de contradicción entre distintos extremos de la propuesta prevalecerá la que mejor se ajuste al pliego de condiciones"*. Asimismo, el artículo 8 inciso e) de la misma norma impone el principio de eficacia y eficiencia, el cual consagra el principio de conservación de las ofertas, estableciendo que en todas las etapas del procedimiento prevalecerá el contenido sobre la forma y que los incumplimientos intrascendentes no descalificarán la oferta. De manera tal que no toda manifestación que se pueda entender contraria al pliego o todo vicio genera la exclusión por sí mismo, sino que corresponde al recurrente como parte de la carga de la prueba acreditar ese incumplimiento. En el presente caso, si bien ha quedado técnica y comercialmente demostrado que RECOPE es el único proveedor estatal (Ley N.° 7356) y que actualmente solo comercializa y certifica el cemento asfáltico PG 64-22 (según el Manual de Productos 2026 y circulares adjuntas), ello no se traduce de forma automática en un vicio de nulidad de la oferta adjudicada. Y es precisamente, en cuanto a este tema, que el ejercicio argumentativo y probatorio de la recurrente resulta ser insuficiente. En la acreditación de la existencia de un vicio merecedor de la exclusión del adjudicatario.
El objeto contractual definido por la Municipalidad de Palmares es el "*Suministro, acarreo, colocación y compactación de mezcla asfáltica en caliente*", no la compra de asfalto a granel. Consta en el expediente que MONTEDES S.A. suscribió la Carta de Oferta en la cual acepta ejecutar la obra "*en estricto cumplimiento con las especificaciones, listas, disposiciones y condiciones publicadas en el cartel*", el cual remite obligatoriamente a la normativa CR-2020. De la valoración integral de la plica, se puede extraer que la consignación del término "AC-30" dentro del cuadro interno de la *estructura de costos* obedece a una imprecisión material (arrastre nominal de plantilla) en la presupuestación del oferente, y de ninguna manera constituye una manifestación expresa, condicionamiento o reserva de incumplir las especificaciones técnicas obligatorias durante la ejecución de las obras. Resulta material y legalmente imposible que el contratista adquiera un ligante distinto al PG 64-22 proveído por RECOPE. Pretender la exclusión de una oferta económicamente ventajosa basándose en el título de una celda interna de costeo —ignorando la declaración jurada de cumplimiento de las especificaciones de la mezcla terminada— resulta un exceso formalista contrario a la doctrina de la intrascendencia del incumplimiento (artículo 134 del RLGCP). El recurrente no ha logrado acreditar que la mención a "AC-30" en una celda del desglose altere la propuesta técnica, resulte ser de imposible cumplimiento en los términos de la propuesta vista integralmente o que obtenga una ventaja indebida de frente a los demás competidores, de tal forma que la propuesta se convierte en inelegible. Por lo que corresponde declarar **sin lugar** el recurso en cuanto a este extremo.
En todo caso, en la fase de ejecución, será responsabilidad estricta de la Administración verificar mediante los diseños de mezcla y ensayos de laboratorio correspondientes, que la mezcla asfáltica suministrada cumpla con todos los estándares reológicos requeridos, pero no existe asidero jurídico para excluir la oferta en la etapa de adjudicación.

B. Sobre el precio ofertado y la estructura de costos. Criterio de la División. La apelante señala que el precio de MONTEDES es incierto, dado que en la sumatoria de su estructura de costos da como resultado 109 455,23 colones, precio muy superior al ofertado en su propuesta económica. Consideran que al considerarlo de la forma correcta, su oferta se ubicaría en primer lugar por orden de mérito tomando en cuenta el factor precio, factor más preponderante dentro de los rubros de evaluación de la oferta. Dado que esta oferta incumple aspectos sustanciales del concurso, como lo es el factor precio que además resulta insubsanable, solicitan declarar la inadmisibilidad de la oferta presentada por la empresa MONTEDES o tomar como correcto el precio unitario resultado de la sumatoria de sus rubros, para este caso 109 455,23 colones y solicitar a la Administración licitante la evaluación de las ofertas tomando en cuenta lo anteriormente descrito.

La Municipalidad de Palmares no comparte el cálculo de MECO indicando que incurrió en una duplicación matemática. Explica que el rubro "Materiales" por 37.655,22 colones es un subtotal y que las cuatro líneas inferiores (emulsión, asfalto, diésel y agregado) corresponden a su desglose. Al interpretar la estructura correctamente, la suma arroja 71.800,01 colones, siendo la diferencia de 0,01 colones un simple efecto de redondeo, lo que confirma que el precio de 71.800,00 colones es cierto y definitivo.
La adjudicataria califica el agravio de MECO como un error aritmético temerario. Manifiesta que los cuatro componentes del desglose suman exactamente los 37.655,22 colones del subtotal "Materiales". MECO sumó dos veces el mismo costo para inventar la cifra de 109.455,23 colones, por lo que el precio cotizado de 71.800,00 colones se mantiene firme.
Al respecto, el pliego en la cláusula 14 en cuanto a la estructura de costos establece el requerimiento de la siguiente manera: Costos de posesión (fijos), Repuestos, llantas, combustibles, lubricantes, mano de obra, materiales (a+b)/ Subcontratos/Imprevistos/ Utilidad/ Administración (insumos)/ Administración (mano de obra).
El artículo 41 de la LGCP dispone que el precio debe ser cierto y definitivo. A su vez, el artículo 102 del RLGCP establece que en la estructura del precio los valores absolutos prevalecen frente a los porcentuales. Al examinar el documento de la oferta de MONTEDES S.A., se constata objetivamente que el renglón denominado "Materiales" presenta un monto absoluto de 37.655,22 colones. Inmediatamente debajo de este rubro, se detallan cuatro insumos: Emulsión asfáltica (2.857,25 colones), Asfalto (21.250,00 colones), Diésel (3.000,00 colones) y Agregado para mezcla (10.547,97 colones). La suma aritmética de estos cuatro componentes resulta exactamente en 37.655,22 colones. Queda palmariamente demostrado que la empresa apelante, al formular su agravio, cometió un grave error de cálculo, procediendo a sumar el subtotal general de materiales y, de forma acumulativa, los cuatro subcomponentes que ya estaban contenidos en dicha cifra. Al realizar la sumatoria correcta de las partidas directas, indirectas, utilidad e imprevistos —sin duplicar el costo de los materiales—, el monto resultante es de 71.800,01 colones, lo cual representa una discrepancia de apenas un céntimo (¢0,01) respecto al precio cotizado en el sumario de cantidades (¢71.800,00), atribuible a un simple redondeo informático porcentual. Esta diferencia resulta intrascendente y no genera ningún tipo de incerteza económica ni ruinosidad, por lo que el argumento debe ser declarado **sin lugar**. Sin que el recurrente haya desarrollado elemento alguno, que permita concluir que se trata de un incumplimiento trascendente que amerite la descalificación del adjudicatario.

C. Sobre el porcentaje de honorarios para la Dirección de Obra (CFIA). Criterio de la División. La apelante manifesta que la oferta de MONTEDES presenta un precio incompleto y genera una ventaja indebida al no contemplar el 5% mínimo obligatorio por concepto de honorarios de Dirección de Obra establecido en el Decreto Ejecutivo Nº 18636-MOPT (Arancel de Servicios Profesionales de Consultoría del CFIA). Indica que el rubro indirecto de MONTEDES ("administración mano de obra") contempla únicamente un 3,34%, contraviniendo la normativa tarifaria aplicable. Aunque el Decreto refiera a "Edificaciones", el CFIA lo aplica de forma automática a proyectos viales en su plataforma de registro de contratos.

La Municipalidad de Palmares señala que MONTEDES sí identificó al profesional responsable para la dirección técnica. Argumenta que no se demostró que el Decreto Nº 18636-MOPT sea jurídicamente aplicable a esta contratación vial ni que el pliego exigiera desglosar un 5% en una línea independiente. Tampoco se probó la omisión efectiva del costo ni la existencia de una ventaja indebida real que amerite la exclusión.
La adjudicataria manifestó que el Decreto N.° 18636-MOPT rige para "Edificaciones" y no se extiende automáticamente a obras viales, citando precedentes (R-DCP-SICOP-01555-2025 y R-DCP-SICOP-01030-2025). Que MONTEDES sí designó al profesional responsable (Ing. Edwin Castro) y el pliego no exigía un desglose específico del 5% en la oferta.

Los artículos 88 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y 246 de su Reglamento (RLGCP) exigen que los recursos se presenten debidamente fundamentados y con prueba idónea. La apelante sostiene que la oferta de MONTEDES S.A. es inadmisible al no contemplar en su estructura de costos un 5% mínimo para la Dirección Técnica, basando su reclamo en el porcentaje asignado al rubro “Administración (mano de obra)” y en la existencia de una tarifa impuesta por el Decreto Ejecutivo N.° 18636-MOPT, “Arancel de Servicios Profesionales de Consultoría para Edificaciones”.
Sobre este particular, resulta imperativo señalar que esta División de Contratación Pública cuenta con una línea de criterio consolidada (véanse las resoluciones R-DCP-SICOP-01555-2025 y R-DCP-SICOP-01030-2025) que delimita el ámbito material de aplicación de la citada norma arancelaria. El Decreto Ejecutivo N.° 18636-MOPT, por su propia denominación y naturaleza regulatoria, está diseñado y circunscrito a proyectos de edificaciones (tales como viviendas, edificios comerciales, hospitales, escuelas u obras afines).
Al tratarse de una normativa que establece tarifas mínimas obligatorias —lo cual restringe la libre fijación de precios y tiene incidencia directa sobre los principios de valor por el dinero y eficiencia (artículo 8 de la LGCP)—, su interpretación debe ser de carácter estricto y restrictivo. En consecuencia, no resulta jurídicamente procedente aplicar este arancel de manera extensiva o analógica a obras de infraestructura de ingeniería civil u obra pública horizontal, categoría dentro de la cual se enmarca el objeto de la presente licitación (suministro, acarreo y colocación de mezcla asfáltica).
Aunado a la inaplicabilidad material del decreto invocado, el agravio de la recurrente adolece de un déficit probatorio insubsanable respecto a la supuesta omisión del costo. El pliego de condiciones en ningún momento exigió la presentación de una línea tarifaria independiente y tasada al 5% bajo el concepto de “Dirección Técnica” como requisito de admisibilidad de la estructura económica. Consta en el expediente que la empresa adjudicataria cumplió a cabalidad con la postulación de su profesional, aportando la carta de compromiso del Ing. Edwin Castro Mora para fungir como Director Técnico.
La apelante pretende deducir el incumplimiento basándose únicamente en que el rubro denominado “Administración (mano de obra)” refleja un 3,34%. Sin embargo, la estructura de costos de una empresa constructora se compone de múltiples variables directas e indirectas; en el caso de MONTEDES S.A., también se incluyó un 3,63% en “Mano de obra” directa y otros porcentajes de utilidad y administración. La empresa recurrente omitió realizar un análisis técnico, financiero o pericial que demostrara matemáticamente que la sumatoria de los rubros laborales y administrativos cotizados por el adjudicatario resulta insuficiente para cubrir la remuneración legal del profesional a cargo de la obra.
Aunado a la falta de acreditación expuesta, la simple ausencia de una etiqueta o línea específica con el nombre “Dirección de Obra 5%” no constituye prueba de que el costo haya sido omitido de la cotización global, ni mucho menos acredita que el precio del adjudicatario le impida materialmente cumplir con sus obligaciones laborales y técnicas en la etapa de ejecución del contrato. Al no haberse demostrado la infracción al ordenamiento jurídico ni a las exigencias del pliego de condiciones, el agravio carece de fundamentación suficiente y el agravio deviene improcedente. Corresponde, en consecuencia, declarar **sin luga**r este extremo del recurso.

VALOR HUMANO. Esta decisión genera un valor humano al priorizar la protección del interés común y la eficiencia sobre formalismos innecesarios; al evitar que la licitación se caiga por alegaciones sin sustento técnico ni jurídico, la Contraloría garantiza que los fondos públicos se usen de manera transparente y que la comunidad de Palmares reciba a tiempo carreteras seguras y transitables, lo que mejora la calidad de vida de las personas, facilita el transporte diario y previene accidentes viales.

5. Aprobaciones

Encargado	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	02/11/2026 14:39	**Vigencia certificado**	16/11/2023 15:59 - 15/11/2027 15:59
DN Certificado	CN=ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ALFREDO, SURNAME=AGUILAR ARGUEDAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1249-0197		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	FERNANDO MADRIGAL MORERA	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	02/11/2026 15:04	**Vigencia certificado**	17/05/2024 15:22 - 16/05/2028 15:22
DN Certificado	CN=FERNANDO MADRIGAL MORERA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=FERNANDO, SURNAME=MADRIGAL MORERA, SERIALNUMBER=CPF-02-0652-0911		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	ADRIANA PACHECO VARGAS	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	02/11/2026 15:44	**Vigencia certificado**	01/07/2026 08:56 - 30/06/2030 08:56
DN Certificado	CN=ADRIANA PACHECO VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ADRIANA, SURNAME=PACHECO VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-01-0960-0433		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	05/11/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01997-2026	**Fecha notificación**	02/11/2026 15:54