

R-DCA-0295-2017

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las quince horas veintisiete minutos del once de mayo del dos mil diecisiete.-----
Recurso de apelación interpuesto por **CONSTRUCTORA MECO, S.A.**, en contra del acto de adjudicación dictado dentro de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. 2017LA-000005-0004200001**, promovida por la **MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES**, para “Contratación por servicios de mano de obra, materiales y equipos para: asfaltado en el camino 6-03-027, de: (N.237) Guácimo – Tablas – Río Coto. A: (ENT.C.37) Altamira – Alto Sábalo”, acto de adjudicación recaído en **QUEBRADORES DEL SUR DE COSTA RICA, S.A.**, por la suma de **¢174.406.240,00.**-----

RESULTANDO

- I.** Que la empresa Constructora Meco, S.A., presentó en tiempo ante esta Contraloría General, recurso de apelación en contra del referido el acto de adjudicación.-----
- II.** Que mediante auto de las nueve horas tres minutos del diez de marzo de dos mil diecisiete este órgano contralor solicitó el expediente administrativo, siendo que mediante oficio No. DPMBA-18-2017 de diez de marzo de dos mil diecisiete, a la Administración remitió al sistema electrónico de compras Mer-Link para la consulta de la totalidad del expediente de la presente contratación.-----
- III.** Que mediante auto de las trece horas veintisiete minutos del veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, el recurso de apelación interpuesto fue admitido para su trámite, otorgándose audiencia inicial a la Administración y a la empresa adjudicataria, para que procedieran a referirse a los alegatos expuestos por la parte apelante, diligencia que fue atendida mediante oficio y escrito que corren agregados al expediente de apelación.-----
- IV.** Que mediante auto de las diez horas treinta y cuatro minutos del treinta de marzo de dos mil diecisiete, a la Administración le fue solicitado ampliar su respuesta a la audiencia inicial con el fin de valorar la documentación referente a experiencia aportada por la parte apelante con su recurso.-----
- V.** Que mediante auto de las diez horas treinta y cuatro minutos del treinta de marzo de dos mil diecisiete, le fue otorgada audiencia especial a la Administración con el fin de valorar la documentación referente a experiencia aportada por la parte adjudicataria al momento de contestar la audiencia inicial.-----

VI. Que mediante auto de las diez horas treinta y cuatro minutos del treinta de marzo de dos mil diecisiete, fue otorgada audiencia especial a la apelante para que se refiriera a las argumentaciones que en su contra planteó la adjudicataria al momento de contestar la audiencia inicial, diligencia que fue atendida mediante escrito que corre agregado al expediente de apelación.-----

VII. Que mediante auto de las nueve horas veintidós minutos del seis de abril de dos mil diecisiete, y auto de las trece horas veintiún minutos del seis de abril de dos mil diecisiete, fue otorgada audiencia especial a la empresa apelante y a la empresa adjudicataria para que procedieran a referirse a la valoración de la experiencia –aportada durante el trámite del recurso– que efectuó la Administración respecto de ambas partes, diligencia que fue atendida mediante escritos que corren agregados al expediente de apelación.-----

VIII. Que mediante auto de las nueve horas veintidós minutos del seis de abril de dos mil diecisiete, fue otorgada audiencia especial a la empresa apelante para que procediera a referirse a la documentación referente a experiencia aportada por la parte adjudicataria al momento de contestar la audiencia inicial.-----

IX. Que mediante auto de las siete horas cuarenta y cinco minutos del veinte de abril de dos mil diecisiete, fue otorgada audiencia final de conclusiones a todas las partes; diligencia que fue atendida por la Administración y la parte adjudicataria, mediante oficio y escrito que corren agregados al expediente de apelación.-----

X. Que en el procedimiento se han observado las prescripciones constitucionales, legales y reglamentarias.-----

CONSIDERANDO

I. Hechos probados: Para la resolución del presente asunto se tiene por demostrado lo siguiente: **1)** Que la Municipalidad de Buenos Aires promovió la Licitación Abreviada No. 2017LA-000005-0004200001, para “Contratación por servicios de mano de obra, materiales y equipos para: asfaltado en el camino 6-03-027, de: (N.237) Guácimo – Tablas – Río Coto. A: (ENT.C.37) Altamira – Alto Sábalo”, cursando invitación mediante correo electrónico y publicación en la plataforma de SICOP el día primero de febrero de 2017 (en consulta por expediente mediante el número de la contratación, en página inicial, apartado denominado “2. Información de Cartel”, ingresar por el número de contratación identificado como “Versión Actual”, de fecha 1° de febrero de 2017; en la nueva ventana “Detalles del concurso”, título “1. Información general”, ver campo “Fecha/hora de publicación”, del expediente digital de la licitación en el Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP. En cuanto a las invitaciones mediante correo electrónico, en la misma ventana

“Detalles del concurso”, en el campo “Consulta de notificaciones”, ingresar por ‘consultar’; en la nueva ventana “Listado de envíos del correo electrónico”, ver los destinatarios de los correos con el título “Invitación a concursar”, con fecha 1° de febrero de 2017). **2)** Que de conformidad con el acto de apertura de ofertas de las 9:00 horas del 9 de febrero de 2017, fueron presentadas dos ofertas: la número uno de Quebradores del Sur de Costa Rica, S.A., y la número dos de Constructora Meco, S.A. (en consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado denominado “2. Información de Cartel”, ingresar por “Versión Actual” de fecha 1° de febrero de 2017; en la nueva ventana, en título “1. Información general”, ver el campo “Fecha/hora de apertura de ofertas”, del expediente digital; el listado de ofertas presentadas verlo en el apartado de la página principal denominado “3. Apertura de ofertas”, en “Partida 1” del expediente digital). **3)** Que de conformidad con el resultado final del estudio de la oferta de Constructora Meco, S.A., criterio legal de las 10:20 horas del 24 de febrero de 2017, aprobada por Johnny Róger Martín Vidal Atencio, se dispuso lo siguiente: *“Con base en los estudios solicitados la oferta NO cumple con los requerimientos de la administración. Con base en el criterio legal vertido una vez realizado los estudios técnicos; Siendo el factor experiencia evaluable, las ofertas deben aportar la misma de acuerdo a las exigencias cartelarias, y siendo las mismas con carácter de admisibilidad, de no cumplirse dichos parámetros, debe descartarse la oferta de acuerdo a lo normado en el numeral 83 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, máxime que el cartel dispuso "Ofertas cuya calificación para los ítem de experiencia no obtengan al menos un 50% serán excluidas”* (en consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado “3. Apertura de ofertas”, campo “Estudio técnicos de las ofertas”, ingresar por ‘consultar’; en la nueva ventana “Resultado final del estudio de las ofertas”, título “Información de la oferta” –bis–, línea de la posición 1, ingresar por “no cumple”; en la nueva ventana “Resultado de la solicitud de verificación o aprobación recibida”, título “Comentarios de la verificación”, ver campos ‘verificador’, “fecha/hora de respuestas”, y “título de verificación”, del expediente digital). **4)** Que de conformidad con el análisis de ofertas emitido por la Unidad Técnica de Gestión Vial de la Municipalidad de Buenos Aires, firmada digitalmente por el ingeniero David Salazar Aguilar, en su condición de su director, a las 10:37:19 horas del veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, se concluyó lo siguiente: *“• En cuanto a la experiencia de las empresas y del ingeniero, se encuentra que la oferta de QUEBRADORES DEL SUR, tiene 8 cartas válidas para ingeniero y para la empresa, en el caso de CONSTRUCTORA MECO, no se da como válida la experiencia de la empresa ni del ingeniero por no cumplir con lo establecido en el cartel de Licitación.”* En el mismo documento, en el análisis de la experiencia de empresa correspondiente a Constructora Meco, S.A., como

comentario final se indica lo siguiente: “*Se presentan algunas certificaciones emitidas por la misma empresa, sin embargo estas no detallan montos, aquellas cartas que cumplen con el formato solicitado no superan el monto propuesto para la experiencia de esta contratación por lo que no se da como válida ninguna de las cartas presentadas.*” En el mismo documento, en el análisis de la experiencia del ingeniero correspondiente a Constructora Meco, S.A., como comentario final se indica lo siguiente: “*No presenta ninguna carta válida emitida por el dueño de algún proyecto según lo solicitado en el Cartel de Licitación, se analiza lo presentado sin embargo no cumple con las condiciones ofrecidas en el cartel de Licitación.*” (en consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado “2. Información de Cartel”, campo “Resultado de la solicitud de verificación”, ingresar por ‘consultar’; en la nueva ventana “Listado de solicitudes de verificación”, en número de secuencia 167611 ingresar por “Acuerdo adjudicación - Asfalto camino 6-03-027 - (ENT.C.37) ALTAMIRA-ALTO SABALO”; en la nueva ventana “Detalles de la solicitud de verificación”, título “2. Archivo adjunto”, descargar el archivo “ANÁLISIS DE OFERTAS PARA EL PROYECTO ASFALTADO BIOLLEY 6-03-027 2017LA-000005-00042.pdf”, del expediente digital). **5)** Que mediante acuerdo tomado en SICOP, de las 12:10 horas del veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete por Johnny Róger Martín Vidal Atencio, y de las 14:42 horas del veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete por David Salazar Aguilar, se recomendó adjudicar en la empresa Quebradores del Sur de Costa Rica, S.A. (en consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado “4. Información de Adjudicación”, campo “Recomendación de adjudicación”, ingresar por ‘consultar’; en la nueva ventana “Informe de recomendación de adjudicación”, ver el campo “Información del adjudicatario” para el nombre de la empresa; y en la misma ventana en el campo “Aprobación recomendación de adjudicación” ingresar por “Consulta del resultado de la verificación(Fecha de solicitud:24/02/2017 10:59)”; en la nueva ventana “Detalles de la solicitud de verificación”, título “3. Encargado de la verificación”, ingresar tanto el número 1 como en el número 2 por ‘tramitada’; y en cada una de las dos nuevas ventanas denominadas “Resultado de la solicitud de verificación o aprobación recibida”, ver los campos “Fecha/hora de respuestas” y “Comentarios de la verificación”, del expediente digital). **6)** Que mediante acuerdo del Concejo Municipal de la Municipalidad de Buenos Aires, tomado en la sesión ordinaria No. 42-2017 del 27 de febrero del 2017, comunicado mediante oficio sin número de veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, firmado digitalmente por la secretaria Lilliana Badilla Marín a las 15:53:16 del veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, se dispuso lo siguiente: “**SE ACUERDA:** *Adjudicar procedimiento número 2017LA-000005-0004200001 para CONTRATACIÓN por SERVICIOS DE MANO DE OBRA, MATERIALES Y EQUIPOS PARA: asfaltado CAMINO 6-03-027, DE: (N.237) GUACIMO-TABLAS--ALTO SABALO, a Quebradores del Sur de Costa Rica Sociedad Anónima,*

por el monto de ϕ 174.406.240. **ACUERDO UNÁNIME Y DEFINITIVAMENTE APROBADO.**”, acto aprobado dentro del expediente electrónico a las 7:47 horas del primero de marzo de dos mil diecisiete por Liliana Ramona Badilla Marín (en consulta por expediente mediante el número de la contratación, en apartado “4. Información de Adjudicación”, campo “Acto de adjudicación”, ingresar por “consultar”; en la nueva ventana “Acto de adjudicación”, en el título “Archivo adjunto”, descargar el documento “PROCEDIMIENTO 05-ACTA 42-2017.pdf”. En cuanto a la aprobación del acto de adjudicación dentro del SICOP, en la misma ventana “Acta de adjudicación”, en el último título “Acto de adjudicación”, campo “Aprobación del acto de adjudicación”, ingresar por “Consulta del resultado del acto de adjudicación(Fecha de solicitud:24/02/2017 14:02)”; en la nueva ventana “Detalles de la solicitud de verificación”, título “3. Encargado de la verificación” ingresar por ‘tramitada’; en la nueva ventana “Resultado de la solicitud de verificación o aprobación recibida”, ver los campos ‘resultado’, ‘verificador’, “Fecha/hora de respuestas”, y “Comentarios de la verificación”, del expediente digital).

7) Que la empresa Constructora Meco, S.A., con su recurso de apelación aportó la siguiente carta para acreditar experiencia del ingeniero: *“Panamá, 3 de Marzo de 2017 / Señores / Constructora Meco S.A. / Presente / Respetados Señores: / Por este medio, certificamos que Constructora Meco, S.A., ejecutó el contrato para la Rehabilitación de la vía Carretera Panamericana: Tramo Penonomé – Aguadulce, por un valor de Veintiún millones doscientos doce mil novecientos treinta y cinco dólares con 75/100 (B/.21,212,935.75) y que el Ing. Max Sittenfeld Appel participó como Ingeniero Director General por parte de Constructora Meco, S.A., en dicho proyecto. / Sin otro particular, nos despedimos, / Atentamente, / CONSTRUCTORA RODSA, S.A. / [...] / Juan Alexis Rodríguez Sáez / Representante Legal”* (ver folio 40 del expediente de apelación).

8) Que la empresa Constructora Meco, S.A., con su recurso de apelación aportó la siguiente carta para acreditar experiencia del ingeniero: *“Señores / Constructora Meco S.A. / Presente / De acuerdo a su solicitud, certificamos que el Ing. Max Sittenfeld Appel, ha participado como Ingeniero Director General en el siguiente proyecto: / • Diseño y Construcción Paso Elevado Paso Ancho, 2012LI-000020-DE00 / Año: 2016-2017 / [...] / Nombre: KENNETH SOLANO CARMONA / Cargo: GERENTE UNIDAD EJECUTORA PIV-1 / CONAVI”* (ver folio 41 del expediente de apelación).

9) Que la empresa Constructora Meco, S.A., con su recurso de apelación aportó la siguiente carta para acreditar experiencia del ingeniero: *“Señores / Constructora Meco S.A. / Presente / De acuerdo a su solicitud, certificamos que el Ing. Max Sittenfeld Appel, ha participado como Ingeniero Director General en los siguientes proyectos: • Mantenimiento Rutinario de la Red Vial Nacional Pavimentada 2014CD-000140-0CV00 línea 5-1 Guápiles / Año 2011-2015 / • Mantenimiento Rutinario de la Red Vial Nacional Pavimentada 2014CD-000140-0CV00 línea 3-2 Quepos / Año*

2011-2015 / • Mantenimiento Rutinario de la Red Vial Nacional Pavimentada 2014CD-000140-0CV00 línea 1-9 Heredia / Año 2011-2015 / • Mantenimiento Rutinario de la Red Vial Nacional Pavimentada 2014CD-000140-0CV00 línea 6-1 San Carlos / Año 2011-2015 / • Mantenimiento Rutinario de la Red Vial Nacional Pavimentada 2014CD-000140-0CV00 línea 5-2 Limón / Año 2011-2015 / • Mantenimiento Rutinario de la Red Vial Nacional Pavimentada 2014CD-000140-0CV00 línea 1-6 San Ramón / Año 2011-2015 / • Construcción de Paso Elevado Rotonda Alajuelita, Ruta Nacional No. 39, Carretera Circunvalación / año 2010 / [...] / Nombre: Ing. Edgar May Cantillano / Cargo: Gerente a.i. Conservación de / Vías y Puentes / CONAVI" (ver folio 42 del expediente de apelación). **10)** Que la experiencia aportada por la empresa Constructora Meco, S.A., con su recurso, fue calificada por la Administración mediante anexo a su oficio sin número de seis de abril de dos mil diecisiete, firmado por el Ing. David Salazar Aguilar y por el Lic. Johnny Vidal Atencio, de la siguiente forma:-----

"ÍTEM DE CALIFICACIÓN	EXPERIENCIA INGENIERO CONSTRUCTORA MECO				
	Cantidad	Folio 41	Folio 42	Folio 43	Ítem de Evaluación
Procedimiento	No indica	2012LI-000020-DE00	2014cd-000140		Se revisa lo indicado en cuanto a experiencia del ingeniero, sin embargo nuevamente se emiten datos muy escuetos que no permiten identificar el tipo de proyecto llevado a cabo, no se emitió la información como se solicita en el Cartel de Licitación, en el folio 42 se indica un listado de proyectos, esto no es una carta de experiencia individual, como se solicita en el cartel (sic) de licitación, por lo tanto no se fa como válida ninguna carta de experiencia del ingeniero según análisis realizado en este cuadro. No se presenta la experiencia mínima solicitada en el cartel de Licitación para la admisibilidad de la oferta, siendo esta 50% es decir 4 cartas válidas."
Tipo Cliente	Privado	Público	Público		
Monto	\$21.212.935,75	no indica	no indica	€100.000.000,00	
Antigüedad (5 años)	no indica	2016-2017	2011-2015	2011	
Condición de Recepción	No indica	no indica	no indica	Conforme	
Similitud de Experiencia	no se indican actividades	NO	no se indica	sí	
Emisión del Cliente	sí	SÍ	sí	sí	
Certificación Notario	no	N/A	N/A	N/A	
Copia del Contrato	no	N/A	N/A	N/A	
ACEPTACIÓN EXPERIENCIA	no	NO	NO	sí	

(ver folio 228 del expediente de apelación, con archivo digital en disco de folio 234 del mismo expediente).-----

II. Sobre el fondo del recurso interpuesto por Constructora Meco, S.A.: A) Sobre la experiencia del ingeniero: Manifiesta la empresa apelante que el cartel requirió en el punto 15.4 la presentación de cinco cartas probatorias de experiencia del ingeniero; disponiendo además que los proyectos no debían tener más de cinco años de antigüedad, debían ser expresamente iguales a las obras a contratar (conformación de superficie de ruego, limpieza de cunetas, colocación de base granular, colocación de carpeta asfáltica), y por montos no menores a los cien millones de colones. Agrega la empresa recurrente que el cartel en el aparte

del sistema de evaluación estableció asignar un quince por ciento por la experiencia del ingeniero propuesto como profesional responsable, debiendo para ello presentar certificación individual de ocho trabajos; y, por último, el estudio técnico de ofertas concluyó que la empresa apelante no presentó ninguna carta válida para acreditar la experiencia del ingeniero. Ante ello, manifiesta la recurrente que sí cumple con los requisitos de admisibilidad por los que fue indebidamente descalificada. Agrega la apelante que en su oferta el puesto profesional de ingeniería lo cumple Max Sittenfeld Appel, quien cuenta con una amplia trayectoria en el mismo tipo de obras que se pretenden contratar por parte de la Municipalidad de Buenos Aires, habiendo participado en gran cantidad de proyectos ejecutados por la empresa recurrente; y por ello con su recurso enlista los siguientes proyectos en los cuales participó y que cumplen con los requerimientos cartelarios:-----

Entidad	Descripción
Constructora RODSA, Panamá	Rehabilitación de la vía Carretera Panamericana Tramo Penonomé – Aguadulce
Consejo Nacional de Vialidad	Licitación Pública 2009LN-000003-CV, Red Nacional Pavimentada, Zona 3-2 Quepos.
Consejo Nacional de Vialidad	Licitación Pública 2009LN-000003-CV, Red Nacional Pavimentada, Zona 1-9, Heredia,
Consejo Nacional de Vialidad	Licitación Pública 2009LN-000003-CV, Red Nacional Pavimentada, Zona 5-2 Limón.
Consejo Nacional de Vialidad	Licitación Pública 2009LN-000003-CV, Red Nacional Pavimentada, Zona 5-1 Guápiles.
Consejo Nacional de Vialidad	Licitación Pública 2009LN-000003-CV, Red Nacional Pavimentada, Zona 1-6 San Ramón.
Consejo Nacional de Vialidad	Licitación Pública 2009LN-000003-CV, Red Nacional Pavimentada, Zona 6-1 San Carlos.
Consejo Nacional de Vialidad	Construcción de Paso Elevado Rotonda Paso Ancho.

De conformidad con ello, la empresa recurrente solicita tomar en consideración dicha experiencia para efectos de admisibilidad y calificación de ofertas; procediendo a aportar copia de tres cartas, una emitida por Constructora Rodsa, S.A., una emitida por la Unidad Ejecutora PIV-1 del CONAVI, y una emitida por la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes del CONAVI. La empresa recurrente solicita declarar con lugar la apelación interpuesta, de tal forma que el acto de adjudicación sea anulado, para que se proceda a dictar readjudicación a su favor. La empresa apelante, al contestar la audiencia especial de las diez horas treinta y cuatro minutos del treinta de marzo de dos mil diecisiete, y referirse a las argumentaciones que en su contra planteó la empresa adjudicataria, señaló que Quebradores del Sur de Costa Rica, S.A., no ha cuestionado la experiencia acreditada por parte de su ingeniero Sittenfeld. La empresa apelante, al contestar las audiencias otorgadas mediante autos de las nueve horas veintidós minutos del seis de abril de dos mil diecisiete, y trece horas veintiún minutos del seis de abril de dos mil diecisiete, que pusieron en conocimiento la valoración de experiencia efectuada por la Administración, manifestó oponerse al criterio de la Municipalidad de Buenos Aires que ha sostenido que su ingeniero no cumple con los requisitos, puesto que con su recurso ha aportado los documentos que acreditan la experiencia mínima; considerando que no

es imposible ejercer el derecho de defensa al ser inexistente un análisis puntual de las certificaciones, que coinciden con las reconocidas a Constructora Meco, S.A., como empresa. La empresa apelante no contestó la audiencia final otorgada mediante auto de las siete horas cuarenta y cinco minutos del veinte de abril de dos mil diecisiete. Manifiesta la empresa adjudicataria que el cartel establece en el punto 15, denominado “Otras condiciones específicas”, los requisitos que todo oferente debe cumplir en el tema de experiencia tanto respecto de la empresa como del ingeniero a cargo de la obra: proyecto inscrito en el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, documentos probatorios certificados por el CFIA, cinco cartas probatorias de experiencia tanto para la empresa como para el ingeniero, requisitos que deben cumplir las emitidas por instituciones públicas o por empresas privadas, experiencia debe referirse a proyectos iguales a los que se pretenden contratar, y por montos no menores a cien millones de colones. La adjudicataria agrega que en el expediente electrónico, en la plataforma Mer-Link, se indica que son ocho las certificaciones de experiencia que deben aportar los oferentes, tanto de la empresa como del ingeniero, debiendo ser emitidas por el dueño de la obra, descripción detallada del servicio brindado, fechas de inicio y término, nombre del destinatario, y precio total. Manifiesta la adjudicataria que la apelante no ha logrado demostrar que cumple con la experiencia requerida, ya fuese con su oferta –descalificada por la Administración al no haber sido emitida por los dueños de los proyectos–, o en etapa recursiva. En cuanto a las cartas aportadas con el recurso de apelación para acreditar la experiencia del ingeniero, la adjudicataria manifiesta que no cumplen y para ello señala lo siguiente para cada una de ellas: **a)** Certificación emitida por Constructora Rodsa, S.A.: no indica fecha de inicio y finalización de las obras, no indica si fue recibida a entera satisfacción o bajo protesta, y no aportan copia del contrato; **b)** Certificación emitida por el CONAVI para 2012LI-000020-DE00: no indica monto, no indica si la obra fue recibida a entera satisfacción o bajo protesta, y no indica cuáles fueron las obras ejecutadas; **c)** Certificación emitida por el CONAVI para 2014CD-000140-0CV00: no indica monto, no indica si la obra fue recibida a entera satisfacción o bajo protesta, incluye varios proyectos y debieron presentarse en documentos separados, y señala como fechas de ejecución del proyecto del 2011 al 2015, cuando la contratación es del 2014. Manifiesta la adjudicataria que el expediente electrónico señala que las ofertas con ítems de experiencia que no obtuviesen el 50% serían excluidas, y ese ha sido el motivo de exclusión de la oferta de la empresa recurrente, desde el análisis inicial, y se trata de una situación que no ha variado. La adjudicataria solicita declarar sin lugar el recurso de apelación interpuesto, y

confirmar el acto de adjudicación. La empresa adjudicataria, al contestar las audiencias otorgadas mediante autos de las nueve horas veintidós minutos del seis de abril de dos mil diecisiete, y trece horas veintiún minutos del seis de abril de dos mil diecisiete, que pusieron en conocimiento la valoración de experiencia efectuada por la Administración respecto de ambas empresas participantes, manifestó que la Administración ha definido claramente que la apelante no ha cumplido con los requerimientos mínimos de admisibilidad en cuanto a las certificaciones de experiencia aportadas para el ingeniero ni en la oferta ni con el recurso de apelación, de tal forma que al no tomarse como válida ninguna carta de experiencia, no se ha obtenido el 50% de admisibilidad, y ello ha ocasionado la exclusión de la oferta de la apelante. La empresa apelante, al contestar la audiencia final conferida mediante auto de las siete horas cuarenta y cinco minutos del veinte de abril de dos mil diecisiete, reiteró lo argumentado al contestar la audiencia inicial y las especiales otorgadas. Manifiesta la Administración que los lineamientos para la presentación de la experiencia del ingeniero fueron establecidos en el punto 15 "Otras condiciones específicas", siendo que por equivocación en la decisión inicial UTGVM-DI-05-2007 fueron solicitadas cinco cartas en el punto 15.4, sin embargo, el cartel es claro en solicitar ocho cartas que acrediten la experiencia de la empresa, y ocho cartas que acrediten la experiencia del ingeniero, ítem que no fue objetado en el momento procesal oportuno. Agrega la Administración que en los criterios de evaluación del cartel se dispuso que las certificaciones debían ser individuales, emitidas por el dueño o destinatario de la venta o servicio, debe detallar el objeto o servicio vendido, fechas de inicio y término del contrato, y el precio, entre otros requisitos. Expone la Administración que una vez presentadas las ofertas, procedió a realizar el análisis técnico y financiero, no evidenciándose cartas por parte de la empresa apelante que acreditaran la experiencia según lo solicitado, siendo que la información que consta a folio 51 de la oferta de la recurrente no brinda información evaluable, no fue emitida por el dueño del proyecto, y no refiere montos. Señala la Administración que en cuanto al proyecto del CONAVI No. 2009LN-000003-CV no es aportada ninguna carta del dueño del proyecto que permita tomar como válida la experiencia indicada como propia del ingeniero, según los lineamientos cartelarios. La Administración procedió a evaluar la experiencia referida por la empresa apelante al momento de interponer su recurso de apelación, y consideró que las cartas de experiencia de los folios 40, 41, y 42 del expediente de apelación no es aceptable, ya que la carta de Constructora Rodsa, S.A., no señala la antigüedad de la obra, la condición de recepción, no se indican las actividades ejecutadas, y no fue aportada copia notarialmente

certificada del contrato; la carta emitida por el CONAVI para la contratación 2012LI-000020-DE00 no indica monto, no señala la condición de recepción, y no refiere la similitud de experiencia; y la carta emitida por el CONAVI para la contratación 2014CD-000140 no indica monto, condición de recepción, o similitud de experiencia, e incluye un listado de proyectos en tanto que el cartel requirió cartas de experiencia individuales. Al contestar la audiencia final, la Administración reiteró que no da como válida la oferta de la empresa apelante, por no haber demostrado fehacientemente la experiencia del ingeniero propuesto, no alcanzando el mínimo requerido para dar la oferta como válida. **Criterio de la División:** La Administración promovió el presente concurso para la contratación de servicios de mano de obra, materiales y equipos para el asfaltado de camino desde Guácimo, Tablas y Río Coto a Altamira y Alto Sábalo, dentro de la jurisdicción territorial de la Municipalidad de Buenos Aires (ver hecho probado 1), y con base en las ofertas recibidas (ver hecho probado 2), fue recomendada la adjudicación en Quebradores del Sur de Costa Rica, S.A. (ver hecho probado 5), dictándose acto de adjudicación a su favor (ver hecho probado 6), acto final ante el cual se alza la parte apelante. El método de evaluación del pliego de condiciones para la presente licitación abreviada establece lo siguiente: *“SELECCIÓN Y ADJUDICACIÓN: / Para la selección y adjudicación se utilizará el procedimiento establecido en el Artículo 55; siguientes y concordantes del RLCA, de acuerdo con lo siguiente: Monto total cotizado 60% / Plazo de entrega 10% / Experiencia de la empresa u oferente 15% / Experiencia del Ingeniero 15% / Para las empresas que demuestren su condición Pymes se les aplicará lo dispuesto en la normativa vigente para efectos de desempate. / Ofertas cuya calificación para los ítems de experiencia no obtengan al menos un 50% serán excluidas.”* (en el apartado de la página principal denominado “2. Información de Cartel”, ingresar por el número de procedimiento con la leyenda “versión actual” de 1° de febrero de 2017; en la nueva ventana “Detalles del concurso”, título “2. Sistema de Evaluación de Ofertas”, ingresar por “Consulta de los factores de evaluación”; en la nueva ventana “Consulta de los factores de evaluación”, título “Método de evaluación”, ver campo ‘contenido’, del expediente electrónico). El cartel dentro del expediente electrónico desarrolla la evaluación de la experiencia del profesional de la siguiente forma: *“Contenido: / El oferente debe constar mediante Certificación que el ingeniero posee basta (sic) experiencia y haya fungido como profesional responsable en la prestación de este tipo de servicios con otras instituciones privadas o públicas en los últimos 5 años. Por tanto, deberá presentar certificación individual de al (sic) 8 trabajos tal y como se indica en las especificaciones técnicas del cartel. La CERTIFICACIÓN (sic) de haber efectuado un trabajo debe ser emitida por el dueño o destinatario de esa venta o servicio, la misma debe responder a*

una serie de preguntas básicas, ¿Qué hizo? (descripción detallada del objeto vendido o del servicio prestado), ¿Cuándo lo hizo? (indicando la fecha de inicio y fecha de término del contrato), ¿Para quién lo hizo? (quien es el destinatario del contrato, y si se dio por subcontratación), y ¿Cuánto costó? (precio total ejecutado). / La Municipalidad de Buenos Aires se reserva el derecho de verificar la experiencia y los informes con los clientes de los que se presenten CERTIFICACIONES por lo que se requiere que indiquen dirección y el número telefónico.” (en la misma ventana “Consulta de los factores de evaluación” –recién citada–, título “Selección de factores para la evaluación”, colocar el cursor sobre la frase “Experiencia profesional labores similares” para el despliegue de la ventana con el contenido transcrito). Por su parte, las especificaciones técnicas referidas en la cláusula anterior, incorporadas en el oficio No. UTGVM-DI-05-2017, que es la decisión inicial de contratación, establecen en el aparte 15, “Otras condiciones específicas”, lo siguiente: “15.1 Se realizará una visita al sitio previo a la presentación de las ofertas por parte de los proveedores, dicha visita será de carácter obligatorio. / 15.2 El proyecto deben ser inscritos en el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA). / 15.3 Además, todo documento probatorio de la experiencia debe estar certificado por el CFIA, de lo contrario no será tomado en cuenta para la calificación. No se tomarán en cuenta proyectos que hayan sido inscritos en el CFIA posterior a su ejecución. / 15.4 Se deben presentar 5 cartas probatorias de la experiencia de la empresa y 5 cartas probatorias de la experiencia del ingeniero. / 15.5 Las cartas de experiencia tanto de la empresa como del ingeniero deben ser de proyectos con no más de 5 años de antigüedad. / 15.6 Las notas de experiencia de instituciones públicas debe indicar el número de procedimiento, monto de la contratación, fecha de ejecución, y condición de recepción (satisfacción, bajo protesta), en el caso de experiencia de empresa privada, se debe aportar certificación emitida por un notario público y copia del contrato de la obra. / 15.7 Se aceptará únicamente la experiencia de proyectos expresamente iguales a las obras a contratar, siendo estos proyectos de Conformación de superficie de ruedo, limpieza de cunetas, colocación de base granular, colocación de carpeta asfáltica. / 15.8 La experiencia debe ser de proyectos con montos no menores a los 100,000,000.00 de colones. / [...]” (en el apartado de la página principal denominado “2. Información de Cartel”, ingresar por el número de procedimiento con la leyenda “versión actual” de 1° de febrero de 2017; en la nueva ventana “Detalles del concurso”, título “F. Documento del cartel”, descargar el documento No. 2 “DI-05-2017 - 6-03-027.pdf”, del expediente electrónico). Con base en las referidas disposiciones cartelarias, Constructora Meco, S.A., fue excluida técnicamente durante la etapa de análisis de ofertas por considerarse que no presentó ninguna carta válida emitida

por el dueño del proyecto que acreditase la experiencia del ingeniero a encargarse de la obra (ver hechos probados 3 y 4), además de la exclusión referente a la experiencia de la empresa propiamente dicha. Ante la referida exclusión técnica, la empresa apelante presenta recurso y aporta tres cartas para acreditar la experiencia del ingeniero, las cuales fueron analizadas por Administración ante audiencias conferidas al efecto, determinando la Municipalidad de Buenos Aires que ninguna de las tres cartas logra acreditar la experiencia requerida por el pliego de condiciones, razón por la cual mantiene la exclusión técnica de la empresa apelante (ver hecho probado 10). Del criterio técnico aportado por la Municipalidad con su respuesta le fue otorgada audiencia a las partes, señalando la recurrente que no se ha efectuado un análisis pormenorizado de las cartas aportadas, puesto que en realidad sí ha acreditado adecuadamente la experiencia del ingeniero que se encargaría de la dirección de las obras. De conformidad con lo anterior, estima este órgano contralor necesario revisar las cartas de experiencia aportadas por Constructora Meco, S.A., para demostrar la experiencia del ingeniero Max Sittenfeld Appel en la ejecución de obras similares a las requeridas por la entidad licitante:

a) Carta emitida por Constructora Rodsa, S.A. (ver hecho probado 7): La Administración ha considerado que esta carta no señala la antigüedad de la obra, no señala la condición de recepción, no describe las actividades ejecutadas, y no aporta copia del contrato certificada notarialmente (ver hecho probado 10). En consecuencia, este órgano contralor procede a corroborar si estas específicas razones de exclusión técnica encuentran fundamento en las disposiciones cartelarias antes transcritas, de modo que corresponde hacer referencia a tres de los requisitos cartelarios echados de menos por la Administración: **i)** Antigüedad: el cartel requiere una antigüedad de las obras generadoras de experiencia no superior a los cinco años, de tal forma que el requisito no se da por cumplido porque la carta no indica la fecha de ejecución de las obras; **ii)** Condición de recepción: El cartel ha requerido que se indique si las obras ejecutadas se han recibido a satisfacción o bajo protesta –acorde con lo dispuesto en el artículo 56 del RLCA que requiere que la experiencia sea positiva–; disposición no atendida en la carta acreditante de experiencia aportada por la empresa apelante, de modo que el requisito no es posible darlo por cumplido; **iii)** Actividades ejecutadas: El cartel ha requerido que las obras acreditantes de experiencia sean similares a las obras objeto del contrato sacado a concurso; no obstante, la carta únicamente señala que es rehabilitación de un determinado tramo de carretera, y no ha descrito las obras ejecutadas para determinar si se trata conformación de superficie de ruedo, limpieza de cunetas, colocación de base granular,

colocación de carpeta asfáltica; de modo que el requisito no se da por cumplido. En consecuencia, la carta emitida por Constructora Rodsa, S.A., no cumple con los requisitos cartelarios, y por ello no logra acreditar experiencia para el ingeniero propuesto por la empresa recurrente. **b)** Carta emitida por CONAVI en licitación 2012LI-000020-DE00 (ver hecho probado 8): La Administración ha considerado que esta carta no señala el monto de la obra, no señala la condición de recepción, y no describe las actividades ejecutadas (ver hecho probado 10). En consecuencia, confrontados dichos requisitos resulta lo siguiente: **i)** Monto: el cartel requiere que el costo de la obra similar debió ser de al menos cien millones de colones exactos; sin embargo la carta no señaló ni el monto global ni el monto pormenorizado de las obras ejecutadas; de modo que este requisito no se cumple; **ii)** Condición de recepción: El cartel ha requerido que se indique si las obras ejecutadas se han recibido a satisfacción o bajo protesta; disposición no atendida en la carta acreditante de experiencia aportada por la empresa apelante, de modo que el requisito no es posible darlo por cumplido; **iii)** Actividades ejecutadas: El cartel ha requerido que las obras acreditantes de experiencia sean similares a las obras objeto del contrato sacado a concurso; no obstante, la carta únicamente señala que es construcción del paso elevado de Paso Ancho, y no ha descrito las obras ejecutadas para determinar si se trata conformación de superficie de ruedo, limpieza de cunetas, colocación de base granular, colocación de carpeta asfáltica; de modo que el requisito no se da por cumplido. En consecuencia, esta carta emitida por CONAVI no cumple con los requisitos cartelarios, y por ello no logra acreditar experiencia para el ingeniero propuesto por la empresa recurrente. **c)** Carta emitida por CONAVI en licitación 2014CD-000140-0CV00 (ver hecho probado 9): La Administración calificó esta carta y concluyó que no cumple con los requerimientos por no señalar el monto de la obra, no señalar la condición de recepción, no describir las actividades ejecutadas, y no describir las siete obras que menciona en documentos independientes (ver hecho probado 10). En consecuencia, vistos los requerimientos cartelarios y la carta aportada resulta lo siguiente: **i)** Monto: el cartel requiere que el costo de la obra descrita en cuya ejecución el profesional obtuvo la experiencia a acreditar, debió ser de al menos cien millones de colones exactos; sin embargo la carta no señaló ni el monto global ni el monto pormenorizado de ninguna de las siete obras ejecutadas; de modo que este requisito no se cumple; **ii)** Condición de recepción: El cartel ha requerido la acreditación documental de si las obras ejecutadas por el oferente han sido recibidas a satisfacción o bajo protesta; disposición que no fue atendida en la carta aportada como prueba de experiencia para ninguna de las siete

obras enlistadas, de modo que el requisito no es posible darlo por cumplido; **iii)** Actividades ejecutadas: El cartel ha requerido que las obras acreditantes de experiencia sean similares a las obras objeto del contrato sacado a concurso; no obstante, la carta señala para seis obras el mantenimiento rutinario de la red vial nacional, y para una séptima obra señala la construcción de paso elevado de la rotonda de Alajuelita, sin describir las obras ejecutadas para determinar si se trata conformación de superficie de ruedo, limpieza de cunetas, colocación de base granular, colocación de carpeta asfáltica; de modo que el requisito no se da por cumplido. Por último, es necesario puntualizar que en el recurso de apelación se hace reseña a la acreditación de experiencia del ingeniero en la licitación nacional No. 2009LN-000003-CV, referenciada a su vez como experiencia de la empresa, sin embargo, la carta en comentario expedida por el CONAVI cita claramente la contratación 2014CD-000140-0CV00, con lo cual no es posible considerar que la experiencia acreditada para la empresa demuestra a su vez la experiencia del ingeniero, por tratarse de concursos diferentes; siendo que además el último proyecto de la lista (paso elevado rotonda Alajuelita), es del año 2010, con lo cual supera el límite de cinco años para su admisibilidad. En consecuencia, esta carta emitida por CONAVI no cumple con los requisitos cartelarios, como tampoco lo hace ninguno de los proyectos que contempla; no acreditándose la experiencia para el ingeniero propuesto por la empresa recurrente, ni con la presentación de la oferta, ni con la interposición del recurso. En el caso, debe señalarse que ciertamente este órgano contralor ha considerado que la experiencia generada por el oferente hasta el momento de apertura de las plicas dentro de concurso, ya fuese con fines de cumplir con requerimientos de admisibilidad o para ser sometida al sistema de evaluación cartelaria, puede ser acreditada aún después de la presentación de la oferta; de esta forma, la experiencia puede ser documentada ante la misma Administración hasta antes de la emisión del informe final de adjudicación; posibilidad que no se agota en dicho momento, puesto que si resulta procedente la impugnación impropia, el oferente aún podrá demostrar su experiencia – consolidada para el momento de la apertura de ofertas–, al presentar el recurso de apelación (R-DCA-660-2015, de las 10:30 horas del 28 de agosto de 2015). De esta forma, la acreditación de experiencia por parte del oferente puede tener lugar con la presentación de su oferta, mediante subsane espontáneo o requerido por la Administración durante la etapa de análisis de ofertas, y aún con la interposición del recurso de apelación o contestación de audiencia inicial, donde la experiencia aportada de forma posterior a la presentación de ofertas puede ser enteramente novedosa respecto de la que hubiese acreditado de forma previa aunque

erróneamente, o de la que sólo hubiese referenciado. Ahora bien, estas posibilidades no resultan ilimitadas, ya de forma posterior a la presentación del recurso o la contestación de la audiencia inicial, no es posible la acreditación de experiencia aun cuando se hubiese generado de forma previa a la apertura de ofertas y cumplierse hipotéticamente con los requerimientos y cantidad necesaria requerida por el pliego cartelario; lo cual a su vez significa que no es procedente, en cualquier escenario procesal, la devolución del caso a la Administración para que proceda a requerir nuevas subsanaciones o valorar la presentada de forma posterior a los momentos dichos ante el órgano contralor. De esa forma, considerando que si bien se presentó experiencia adicional a la referenciada en la oferta con el recurso, lo cierto es que también fue desvirtuada por la Administración precisamente porque no se cumplió con los parámetros para verificar la condición de similar con el objeto del concurso, pues según se expuso falta información de la requerida por el cartel; por lo que no sería posible subsanar “nuevamente” esa documentación que debió aportarse en forma completa en el recurso. De esa forma, en el caso no resulta factible considerar la experiencia en el tanto se incumple los requisitos que ya se ha referenciado, por lo que ya no existiría otra oportunidad procesal para aportar la información y en consecuencia no puede ser considerada. De conformidad con el análisis anterior, se concluye que la empresa recurrente no acredita ninguna para el ingeniero (Max Sittenfeld Appel) que ofrece como director del proyecto, lo cual impide que su oferta sea sometida al sistema de calificación, resultando en su descalificación por así disponerlo el cartel en el sistema de evaluación, antes citado: *“Ofertas cuya calificación para los ítems de experiencia no obtengan al menos un 50% serán excluidas.”* Si bien la ponderación de esa referencia del 50% podría resultar diferente si se confronta la cláusula 15.4 de las especificaciones técnicas que indica: *“Se deben presentar [...] 5 cartas probatorias de la experiencia del ingeniero.”*, con la cláusula “Experiencia profesional labores similares” del cartel en el expediente electrónico que indica: *“...deberá presentar certificación individual de al (sic) 8 trabajos...”*, lo cierto es que considerando que según el análisis realizado existe completa ausencia de experiencia para el ingeniero, no resulta relevante determinar si los oferentes debían acreditar al menos el 50% de cinco u ocho cartas de experiencia, es decir, dos o cuatro obras como mínimo, puesto que ni siquiera en el esquema más favorable para la empresa apelante (dos obras en dos cartas), se ha podido acreditar en forma suficiente para evitar su exclusión técnica, la cual debe confirmarse. De conformidad con lo que viene dicho, la empresa apelante no ha demostrado que cuenta con la experiencia mínima necesaria para su ingeniero, razón por la cual el recurso

interpuesto debe **declararse sin lugar. B) Sobre los restantes argumentos:** De conformidad con la forma en que se ha resuelto el presente recurso, resulta innecesario referirse a la otra razón de exclusión técnica de la empresa recurrente (experiencia de la empresa), en contra de la cual ha sido dirigida acción recursiva, ya que aún cuando dicho extremo fuese declarado con lugar, el motivo de exclusión técnica en cuanto a la experiencia del ingeniero siempre se mantendría. Artículo 191, último párrafo, del RLCA. De igual forma, no resulta procedente referirse a los argumentos de la empresa recurrente en contra de la oferta de la empresa adjudicataria, puesto que Constructora Meco, S.A., no lograría la readjudicación ante la inelegibilidad de su oferta.-----

POR TANTO

De conformidad con lo previsto en el artículo 182 de la Constitución Política, 85 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa y 182, siguientes, y 191 de su Reglamento se resuelve: **1) DECLARAR SIN LUGAR** el recurso de apelación interpuesto por interpuesto por Constructora Meco, S.A., en contra del acto de adjudicación dictado dentro de la **Licitación Abreviada No. 2017LA-000005-0004200001**, promovida por la Municipalidad de Buenos Aires, para “Contratación por servicios de mano de obra, materiales y equipos para: asfaltado en el camino 6-03-027, de: (N.237) Guácimo – Tablas – Río Coto. A: (ENT.C.37) Altamira – Alto Sábalo”, acto de adjudicación recaído en Quebradores del Sur de Costa Rica, S.A., por la suma de ¢174.406.240,00, **acto que se confirma. 2)** De conformidad con el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa.-----

NOTIFÍQUESE.-----

Allan Ugalde Rojas.
Gerente de División

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

Estudio y redacción: Rolando A. Brenes Vindas.

RBV/chc

NN: 05308 (DCA-_0958)

NI: 6382, 6612, 6818, 6844, 8037, 8121, 8140, 8143, 8660, 8708, 8907, 9288, 9337, 9408, 9966, 9976, 10038, 10015.

CI: Archivo central

G: 2017001362-2