

R-DCA-01128-2021

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las trece horas cincuenta y cinco minutos del trece octubre de dos mil veintiuno.-----

RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por el **CONSORCIO BELA - HORIZONTES** en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2021LN-000005-0022030101** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE CARTAGO** para la “Contratación bajo la modalidad de entrega según demanda para realizar las actividades de conservación vial (señalamiento y demarcación vial)”, acto recaído a favor de la empresa **PUBLIVÍAS S.A**, por cuantía inestimable. -----

RESULTANDO

I. Que el día cuatro de agosto de dos mil veintiuno el Consorcio Bela – Horizontes, presentó recurso de apelación ante este órgano contralor, en contra del acto de adjudicación de la Licitación Pública No. 2021LN-000005-0022030101.-----

II. Que mediante auto de las diez horas cuarenta minutos del diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, se otorgó audiencia inicial a la Administración y a la adjudicataria, para que se refirieran a los argumentos expuestos en el recurso de apelación. Dicha diligencia fue atendida mediante escritos agregados al expediente de apelación.-----

III. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, la audiencia final de conclusiones es de carácter facultativo, siendo que en el presente caso se consideró innecesario su otorgamiento, en razón que durante el trámite del recurso se obtuvieron los elementos necesarios para su resolución.-----

IV. Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.-----

CONSIDERANDO

I. HECHOS PROBADOS: Para la resolución del presente asunto se ha tenido a la vista el expediente electrónico de la contratación que consta en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), al cual se accede por medio del sitio <http://www.sicop.co.cr/index.jsp> en el apartado de concursos e ingresando el número de procedimiento, por lo que de acuerdo con la información electrónica consultada, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés:

1) Que el apelante en su oferta aporta acuerdo consorcial, el cual en su cláusula tercera y en lo que interesa estipula: “ **TERCERA: LAS OBLIGACIONES DE LAS PARTES:** las partes

acuerdan participar en el concurso a través del CONSORCIO y cada una de ellas se compromete ante la otra a cumplir con los compromisos adquiridos en la manera solidaria (un cincuenta por ciento para cada una de las empresas que conforman el Consorcio). Según el artículo setenta y cinco incisos c) y d) del Reglamento de Contratación Administrativa, cada empresa que conforma el Consorcio aportará un cincuenta por ciento de los recursos económicos, financieros, maquinaria y equipo, mano de obra, materiales, compromisos y obligaciones que se deben asumir en la fase de ejecución contractual.” (Ver expediente electrónico de la contratación que se encuentra en la página web del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP en la dirección www.sicop.go.cr / indicando el número de procedimiento/ ingresando a: Apartado [3. Apertura de ofertas] Partida 1 / Apertura finalizada [consultar] Resultado de la apertura / Nombre del proveedor / CONSORCIO BELA - HORIZONTES/ Documento adjunto / Detalle documentos adjuntos a la oferta / Nombre del documento/ No /2 /0.1 Acuerdo Consorcial / 0.1 Acuerdo Consorcial / "0.1 Acuerdo Consorcial.pdf"). **2)** Que el apelante en su oferta, aporta estados financieros correspondientes a las consorciadas: Bela Consultores S.A y Horizontes de Vías y Señalamientos de Tránsito Centroamérica S.A (Ver expediente electrónico de la contratación que se encuentra en la página web del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP en la dirección www.sicop.go.cr / indicando el número de procedimiento/ ingresando a: Apartado [3. Apertura de ofertas] Partida 1 / Apertura finalizada [consultar] Resultado de la apertura / Nombre del proveedor / CONSORCIO BELA - HORIZONTES/ Documento adjunto / Detalle documentos adjuntos a la oferta / Nombre del documento/Archivo adjunto / visibles en archivos "11. Estados financieros BELA.pdf" y "11.2 Indicadores financieros HVS.pdf "respectivamente. **3)** Que la Administración mediante oficio No. AAF-OF-157-2021 del 23 de junio de 2021, emite Análisis financiero de la contratación que nos ocupa y en lo que interesa dice: “(...) *En apego a la legislación que nos rige la administración solicita información financiera con el fin de evaluar la idoneidad de posibles oferentes en casos puntuales, en donde se ponga en riesgo la operatividad de algún servicio sensible y fundamental para el cumplimiento de los objetivos del Municipio (...)* “...La empresa que no logre demostrar a partir de los indicadores financieros de los últimos dos períodos fiscales (2018-2019 y 2019-2020) que no tiene la capacidad financiera adecuada para hacerle frente a la prestación del servicio, será excluida del concurso. En el caso que se presente alguna oferta bajo la figura de consorcio, todos los participantes del consorcio deben cumplir de forma individual con los parámetros financieros estipulados en el cartel en cuestión.

Estados Financieros solicitados: Balance de situación, Estado de Resultados, Flujo de Efectivo y Cambio en el Patrimonio. El Oferente deberá como mínimo cumplir con los siguientes indicadores financieros para demostrar su capacidad de frente al contrato: Razón Circulante: Activo Circulante / Pasivo Circulante; el resultado de este indicador debe de ser mayor a 0.9 Razón Prueba Ácida: (Activo Circulante - Inventario) / Pasivo Circulante; el resultado de este indicador debe de ser igual o mayor a 0.75. Razón de endeudamiento: Pasivo Total / Activo Total, el resultado de este indicador debe de ser inferior al 75%.". "En todos los casos evaluados la Administración ha utilizado los mismos parámetros los cuales se estipulan y explican los respectivos carteles de licitación, se ha basado el análisis en tres razones financieras, que buscan garantizar que los posibles oferentes posean la liquidez necesaria para hacerle frente a la contratación y que posean niveles de endeudamiento aceptables, con el fin de garantizar que al menos desde el punto de vista financiero no se ponga en riesgo la contratación que la administración esté realizando, las razones financieras utilizadas para realizar la evaluación de idoneidad financiera a posibles oferentes (...) La Razón Rápida o Prueba Ácida se calcula restando los inventarios de los activos corrientes y dividiendo el resultado anterior entre los pasivos corrientes. Los inventarios constituyen, por lo general, el menos líquido de los activos corrientes de una empresa y sobre ellos será más probable que ocurran pérdidas en el caso de liquidación, esto quiere decir que en el caso de ser necesario liquidar todos los activos corrientes en efectivo los inventarios son los más propensos a tardar o sufrir alguna pérdida de valor en el proceso de liquidación. Por tanto, ésta es una "prueba ácida" acerca de la habilidad de la empresa para liquidar sus obligaciones en el corto plazo, para enfrentar las obligaciones más exigibles. Un resultado mayor a 0.75 puede considerarse aceptable para este indicador. Si fuese menor que 0.75 puede existir el peligro de caer en insuficiencia de recursos para hacer frente a los pagos." "

"Análisis individual de las razones financieras"

Municipalidad de Cartago						
Análisis Financiero oferentes Licitación 2021LN-000005-0022030101						
BELA CONSULTORES S.A.						
	Fórmula	Requerido	2020		2019	
			Monto	Resultado	Monto	Resultado
Razón circulante	Activo Circulante	Mayor 0,9	801.605.311	2,79	621.386.035	2,79
	Pasivo Circulante		287.380.340		222.864.763	
Prueba ácida	Activo Circulante - Inventario	Mayor 0,75	794.729.377	2,77	595.685.392	2,67
	Pasivo Circulante		287.380.340		222.864.763	
Razón endeudamiento	Pasivo total	Inferior 0,75	287.380.340	0,31	246.992.012	0,33
	Activo total		932.260.502		755.454.489	

Municipalidad de Cartago						
Análisis Financiero oferentes Licitación 2021LN-000005-0022030101						
HORIZONTES DE VÍAS Y SEÑALES DE TRÁNSITO						
	Fórmula	Requerido	2020		2019	
			Monto	Resultado	Monto	Resultado
Razón circulante	Activo Circulante	Mayor 0,9	233.801.058	2,36	153.615.585	1,72
	Pasivo Circulante		99.186.371		89.063.725	
Prueba ácida	Activo Circulante - Inventario	Mayor 0,75	158.497.333	1,60	59.458.380	0,67
	Pasivo Circulante		99.186.371		89.063.725	
Razón endeudamiento	Pasivo total	Inferior 0,75	123.080.671	0,27	113.085.368	0,27
	Activo total		449.504.256		415.659.606	

“Las empresas Bella Consultores y Horizontes de Vías y Señales de Tránsito se presentan bajo la figura de consorcio, de acuerdo a lo establecido en el cartel licitatorio en cuestión cada empresa debe cumplir de forma individual con las razones financieras solicitadas. De acuerdo a la información presentada la empresa Bela Consultores cumple con todas las razones financieras, sin embargo, la empresa Horizontes de Vías y Señales de Tránsito no cumple con la prueba ácida para el periodo 2019, por lo que desde la perspectiva financiera y de acuerdo a lo estipulado previamente en el cartel licitatorio dicho consorcio no es elegible por el incumplimiento en los parámetros financieros.” (...) D. Conclusión. De acuerdo a la información analizada el Consorcio Bela Consultores S.A. – Horizontes de Vías y Señales de Tránsito, desde la perspectiva financiera no cumple con los parámetros solicitados (...). Lo transcrito es visible en folios del 2 al 6 y 8.[4. Información de Adjudicación] Acto de adjudicación [Acto de adjudicación] / Aprobación del acto de adjudicación [Consulta del resultado del acto de adjudicación (Fecha de solicitud: 25/06/2021 15:52)] / Detalles de la solicitud de verificación [/ 2. Archivo adjunto] análisis financiero / visible en archivo " AAF-OF-157-2021 Análisis Licit 05.pdf [0.69 MB]".-----

II. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO. Motivo único: Falta de motivación del acto administrativo y aplicación de reglas extra cartelarias en la evaluación financiera: El apelante manifiesta que la descalificación de su oferta, carece de la debida motivación, ya que la Administración no desarrolla, justifica con criterio técnico o aplicando los principios de la contratación pública; los motivos por los cuales valoró de una determinada forma la información financiera de la consorciada Horizontes de Vías y Señalamientos de Tránsito S.A. Considera que el análisis financiero realizado por la Administración (oficio No. AAF-OF-157-2021 del 23 de

junio del año en curso) le genera una situación de indefensión. Denuncia que pese a no existir regla cartelaria expresa, la Administración determinó que las razones financieras de las empresas debían valorarse únicamente de forma anual y no a partir de la obtención de un promedio de los períodos tributarios solicitados en el cartel. Señala que el único aspecto por el cual su oferta fue descalificada, obedeció a un supuesto incumplimiento en una de las razones financieras establecidas en el pliego de condiciones. Explican que según el análisis financiero, la consorciada Horizontes de Vías y Señalamientos de Tránsito (en adelante Horizontes), incumple con la prueba ácida para el período del 2019, aspecto sobre el cual estima se aplica un regla extra cartelaria. Afirmar que la situación financiera de ambas empresas consorciadas le permite asegurar a la Administración, que cuentan con la capacidad suficiente para atender las obligaciones que asumirían con la presente contratación. Resalta que en cuanto al tema de la capacidad financiera, el cartel estableció que para ofertas presentadas bajo la modalidad en consorcio, salvo indicación contraria en el acuerdo consorcial, todos los participantes debían cumplir en forma individual con los parámetros financieros. Sostiene que de la revisión del pliego cartelario, en ningún apartado se dispuso que el análisis financiero se realizaría para cada período a evaluar, *“es decir, que se evaluaría el cumplimiento en forma independiente el período 2018-2019 del período 2019-2020”*. Estima que esta forma de valoración, además de ser extra cartelaria, tampoco responde a las reglas de la técnica, lógica, ni de la sana crítica. Opina que lo razonable ante la omisión cartelaria respecto a la forma en que se calcularían las razones de los períodos, es que se hubiese obtenido un promedio de los resultados de ambos períodos y no que se procedería a determinar de forma individual. Manifiesta que la aplicación promediada de los años evaluados, *“obedece a una lectura propia del sentido común, a las reglas de la lógica y es conforme con los principios de la contratación pública”*. Aporta prueba contable de la que interpreta que *“técnicamente es viable aplicar el promedio respectivo”* y que si se realiza el análisis de manera promediada, su oferta estaría cumpliendo el requisito cartelario cuestionado. Se refiere puntualmente a la prueba ácida, de la consorciada Horizontes, la cual alcanza un resultado de 1,14, superando el mínimo establecido en el cartel de 0,75. Explica que el índice de prueba ácida reportado por la firma Horizontes para el período 2018-2019, se encuentra por debajo del parámetro requerido en el cartel, tal situación se debe a que este índice se redujo por una situación particular, un incremento sustancial en el inventario. Agrega que esto se debe a dos situaciones específicas: a) Importación de materiales para cumplir con ejecución de una contratación pública. b) Compras nacionales, para la ejecución de

avances parciales de otra contratación pública. Agrega que el valor del inventario aumentó a raíz de esos hechos, y que dichos materiales quedaron en el inventario de la empresa al cierre fiscal del 2019, afectando en consecuencia, el índice de la prueba del ácido que se calcula restando al valor de los activos circulantes, el valor del inventario, para luego dividir entre el valor de las cuentas por pagar a corto plazo. Aporta prueba para realizar ejercicio práctico para *“...demostrar que con la correcta consideración de la inversión de ese inventario al finalizar el período 2019, el resultado del estado financiero indicaría que cumplimos con el aspecto puntual cuestionado...”*. Expone la sustracción en el período de la compra en el exterior realizada por la consorciada Horizontes en setiembre del 2019, aunado al valor de compra de materiales nacionales para la ejecución de una licitación adjudicada. Argumenta que: *“... al omitir el efecto de dichas compras puntuales y específicas para los compromisos adquiridos, el índice de la prueba del ácido sería un 0.76, con lo que se cumpliría con el requerimiento financiero de la presente contratación administrativa y se demuestra que la situación de la ejecución de dos contratos en particular fue lo que afectó en un determinado momento la razón rápida.”* Añade que si lo que buscaba la Administración con la prueba de acidez era determinar la capacidad de la empresa para liquidar sus obligaciones en el corto plazo, es notorio y evidente que Horizontes cuenta con dicha capacidad, tal y como consta en el análisis financiero para este parámetro, ya que se observa un incremento entre el período del 2018-2019 al período del 2019-2020 que pasa de un resultado de 0,67 a 1,60 respectivamente. Arguye que en virtud de la capacidad que ha alcanzado Horizontes para liquidar sus obligaciones en el corto plazo, *“... no es razonable, ni apegado a los principios de la contratación pública que un resultado de un índice financiero del 2019, solventado o mejorado sobradamente para el 2020, afecte la adjudicación de la oferta que presenta el menor precio para la Administración y que obtiene la mejor calificación según el sistema de evaluación de las ofertas”*. Sostiene que para que exista una exclusión de una oferta, aun así, sea por aspectos financieros, la Administración deberá de acreditar una falta de suficiente gravedad o sustancial, a partir de la cual el oferente se vea imposibilitado a cumplir con la finalidad propuesta en el objeto de la contratación, y por lo tanto no satisfaga el fin público perseguido. Manifiesta que no pareciera ser conveniente para la Hacienda Pública descalificar la oferta que ofrece menor precio, que cumple a cabalidad todos los requerimientos, debido a un índice que se vio afectado en el año 2019 por unas situaciones particulares y que para el año 2020 mejoró. Estima que el supuesto incumplimiento no resulta ser trascendente de frente al interés público perseguido, al haber acreditado que las empresas

del consorcio, cuentan con la capacidad real de ejecutar las obras. Solicita se realice el estudio financiero considerando el promedio de los resultados obtenidos en ambos períodos y no que se establezca que debe cumplirse en todos o en cada uno de los períodos. La Administración manifiesta que en ningún apartado del cartel se establece la posibilidad de realizar el análisis financiero de forma promediada, ya sea entre participantes del consorcio o periodos. Indica que en el acuerdo consorcial el recurrente, no estipuló que la parte financiera sería aportada solo por un miembro del Consorcio, se adjunta captura de pantalla de dicho Acuerdo. Sostiene que respecto al acto de descalificación de la oferta alegado por el recurrente, el cual fue emitido en oficio N° AAF-OF-157-2021, de fecha 23 de junio del 2021, por el Área Administrativa Financiera, el mismo se encuentra debidamente motivado, justificado y fundamentado, invocando la normativa aplicable y las condiciones definidas en el cartel, señalándose en el mismo que la Empresa Horizontes de Vías y Señales Centroamérica S.A. no cumplió con los parámetros financieros establecidos en el cartel. Que dicho acto, a criterio de esta administración no le ha causado indefensión al recurrente, ni se ha presentado un quebranto al principio de la contratación administrativa. Afirma que en ningún momento la Municipalidad ha aplicado reglas extra cartelarias, para evaluar la capacidad financiera del recurrente, todo ha sido apegado al bloque de legalidad. Señala que si el recurrente no tenía claridad de las condiciones establecidas en el pliego cartelario, debió haber acudido a la figura de la aclaración o al recurso de objeción al cartel para solventar sus dudas, situación que no se dio, por lo que los alegatos planteados en esta etapa procesal se encuentran precluidos. La adjudicataria manifiesta que el apelante está intentando manipular las condiciones cartelarias, al indicar que el análisis financiero debió realizarse promediado para los periodos del (2018- 2019) y (2019-2020). Manifiesta que la realidad es que el cartel no indica que el análisis financiero deba hacerse para el promedio de los años establecidos, ni de los periodos ni de cada empresa que conforme un consorcio. Opina que el recurrente intenta “*camuflar un Recurso de Objeción como un Recurso de Apelación*”. Sostiene que previo a presentar su oferta, el oferente se encuentra en capacidad de analizar financieramente el cumplimiento de su oferta, en relación con las condiciones cartelarias, para así prever cualquier anomalía en la evaluación de su oferta, situación no realizada por el apelante. Agrega que la Administración estableció en el cartel la posibilidad de que en las ofertas en consorcio, una de las partes optara por asumir y aportar la parte financiera de la oferta del consorcio. Señala que con lo anteriormente expuesto, se comprueba que no lleva sentido que el apelante indique que hubo violaciones a los principios de

seguridad jurídica ni al principio de eficiencia o conservación de las ofertas. Alega que el recurrente al presentar su oferta sin haber realizado un recurso de objeción (indicando violación alguna de los principios de contratación administrativa que ahora erróneamente trata de decir que fueron violentados), aceptó absolutamente todos los términos cartelarios establecidos por la Administración. Menciona sobre la situación de la consorciada Horizontes, que el apelante, no solamente acepta el incumplimiento de los términos financieros cartelarios, sino que lo trata de justificar mediante la presentación de documentos financieros como facturas y similares que no prueban nada al respecto. Reitera el hecho de que la Administración *“otorgó total posibilidad que el cumplimiento de los indicadores y evaluadores financieros pudo haber sido asumido por la empresa Bela, con el simple hecho de indicarlo de esa forma en el acuerdo consorcial de su oferta, situación que evidentemente no hicieron”*. Concluye manifestando que durante todo el proceso de contratación, la Administración permitió la libre competencia y en igualdad de condiciones para todos los posibles oferentes, y que por lo tanto nunca cometió una violación a ninguno de los principios de contratación administrativa. **Criterio de la División:** Manifiesta el consorcio apelante que su oferta fue indebidamente excluida de la contratación que nos ocupa, ya que una de las empresas consorciadas Horizontes de Vías y Señalamientos de Tránsito S. A, incumplió con uno de los parámetros financieros establecidos por la licitante en el cartel, específicamente el denominado “prueba ácida” para el periodo fiscal 2018-2019 (ver hecho 3). Esta situación la considera contraria a derecho, por la supuesta falta de motivación en que incurrió la Administración al valorar de una determinada forma la información financiera de la consorciada Horizontes de Vías y Señales de Centroamérica S.A y que además su oferta fue descartada al aplicársele criterios extra cartelarios. En contra de la otra empresa consorciada, Bela Consultores S.A, no existe reclamo ni incumplimiento alguno respecto de los indicadores financieros presentados (ver hechos 2 y 3). Ahora bien, como punto de partida para el análisis del caso en cuestión, el primer aspecto a abordar es de carácter general, sea lo referente a la admisibilidad de las ofertas, para lo cual constatamos que en el pliego cartelario en la Sección I, “11. ELEGIBILIDAD DE OFERTAS” se estableció que: *“Es elegible la oferta que se ajuste a las condiciones formales, legales, económicas y especificaciones técnicas del cartel, de tal manera que cualquier incumplimiento de orden significativo a éste, constituye motivo de exclusión de concurso.”* (Ver expediente electrónico de la contratación que se encuentra en la página web del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP en la dirección www.sicop.go.cr / indicando el número de procedimiento/ ingresando a Expediente/ [2. Información de Cartel] 2021LN-000001-

0005300001 [Versión Actual] [F. Documento del cartel] / Nombre del documento / 2021LN-000005-0022030101-Obras de señalamiento y demarcación vial.pdf (0.91 MB) / contenido en el archivo "Documento Complementario.pdf (0.33 MB)" y visible en folio 9). Además, es menester vincular la anterior norma cartelaria con otro apartado del pliego de condiciones, el referido al análisis financiero de las ofertas, que en lo que de momento nos ocupa dicta: *"La empresa que no logre demostrar a partir de los indicadores financieros de los últimos dos períodos fiscales (2018-2019 y 2019-2020) que no tiene la capacidad financiera adecuada para hacerle frente a la prestación del servicio, será excluida del concurso."* (Ver expediente electrónico de la contratación que se encuentra en la página web del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP en la dirección www.sicop.go.cr / indicando el número de procedimiento/ ingresando a Expediente/ [2. Información de Cartel] 2021LN-000001-0005300001 [Versión Actual] [F. Documento del cartel] / Nombre del documento / 2021LN-000005-0022030101-Obras de señalamiento y demarcación vial.pdf (0.91 MB) / contenido en el archivo "Documento Complementario.pdf (0.33 MB)" y visible en folio 13). Del contenido de ambos apartados transcritos del cartel, tiene claro este Despacho que, la oferta del consorcio apelante al haber incumplido un indicador financiero no es admisible para ser considerada por la Administración como elegible, ya que la consorciada Horizontes de Vías y Señales de Centroamérica S.A, incumplió con la prueba ácida para el periodo 2019, toda vez que presenta un resultado para este indicador de 0,67 cuando lo requerido cartelariamente debía ser igual o mayor a 0.75 (ver hecho probado 2). Se tiene por acreditado también que el incumplimiento del indicador financiero en cuestión no es un hecho controvertido, toda vez que el mismo es aceptado por el recurrente quien menciona *"....el índice reportado por la firma Horizontes para el período 2018-219 [sic], se encuentra por debajo del parámetro requerido en el cartel..."*. Ante la afirmación de quien recurre, sobre que el acto por el cual su oferta es excluida carece de un debido sustento, la Licitante refuta tal acusación indicando que *"... el mismo se encuentra debidamente motivado, justificado y fundamentado, invocando la normativa aplicable y las condiciones definidas en el cartel..."*(documento aportado por la administración en la contestación de la audiencia inicial y que consta en el expediente electrónico de este proceso, número CGR-REAP-2021004674, visible en el folio 38 de dicho expediente, con número de documento 24523-2021 y visible en página 4 del documento). Al revisar y estudiar el análisis financiero que realiza la licitante como insumo y requisito previo a la adjudicación, tiene por acreditado este órgano contralor que sin necesidad de hacer un esfuerzo extra de interpretación de lo contenido

en dicho documento, se encuentra un debido sustento y una adecuada explicación de la forma en que se realizó el estudio financiero para los diferentes ofertantes (ver hecho 3). La Administración en una forma sencilla pero suficiente, describe y explica uno a uno los indicadores financieros que los oferentes deben cumplir para demostrar su capacidad de frente a las obligaciones del contrato. Para el caso puntual de la prueba ácida, el análisis financiero de la Administración consigna: *“...se calcula restando los inventarios de los activos corrientes y dividiendo el resultado anterior entre los pasivos corrientes. Los inventarios constituyen, por lo general, el menos líquido de los activos corrientes de una empresa y sobre ellos será más probable que ocurran pérdidas en el caso de liquidación, esto quiere decir que en el caso de ser necesario liquidar todos los activos corrientes en efectivo los inventarios son los más propensos a tardar o sufrir alguna pérdida de valor en el proceso de liquidación. Por tanto, ésta es una “prueba ácida” acerca de la habilidad de la empresa para liquidar sus obligaciones en el corto plazo, para enfrentar las obligaciones más exigibles. Un resultado mayor a 0.75 puede considerarse aceptable para este indicador. Si fuese menor que 0.75 puede existir el peligro de caer en insuficiencia de recursos para hacer frente a los pagos.”* (Ver hecho probado 3). Tomando en cuenta lo anterior y concatenándolo con los requisitos cartelarios supra citados, tiene por acreditado este órgano contralor que efectivamente existe una motivación, justificación y un desarrollo de las razones amparados en criterios técnicos por las cuales la Administración considera que debe incluir y valorar los indicadores financieros (descritos en el cartel) como parte del estudio para determinar la idoneidad de los oferentes para eventualmente hacerle frente a las obligaciones derivadas de la ejecución contractual y en el caso de marras para determinar que lo procedente ante el incumplimiento cartelario es la exclusión de la oferta del consorcio apelante. Ahora bien, en este punto es mandatorio retomar lo que establece el pliego cartelario, el cual en lo que nos interesa sobre este punto estipula: *“ANÁLISIS FINANCIERO DE LAS OFERTAS. (...), el oferente tiene que aportar estados financieros auditados de la empresa o empresas participantes (consorcio), los cuales deben ser de los últimos 2 períodos fiscales (2018-2019 y 2019- 2020), junto con las razones financieras que se solicitan a continuación, en el caso que a la fecha de presentación de la oferta no se cuente con estados financieros auditados se deben presentar los mismos certificados por un CPA. La empresa que no logre demostrar a partir de los indicadores financieros de los últimos dos períodos fiscales (2018-2019 y 2019-2020) que no tiene la capacidad financiera adecuada para hacerle frente a la prestación del servicio, será excluida del concurso. En el caso de las ofertas presentadas bajo*

la figura de consorcio, todos los participantes del consorcio deben cumplir de forma individual con los parámetros financieros estipulados en el cartel en cuestión, salvo que el acuerdo consorcial estipule que la parte financiera será aportada solo por un miembro del consorcio solo este será sometido a análisis financiero. (...). El Oferente deberá como mínimo cumplir con los siguientes indicadores financieros para demostrar su capacidad de frente al contrato: • Razón Circulante: Activo Circulante / Pasivo Circulante; el resultado de este indicador debe de ser mayor a 0.9 • Razón Prueba Ácida: (Activo Circulante - Inventario) / Pasivo Circulante; el resultado de este indicador debe de ser igual o mayor a 0.75. • Razón de endeudamiento: Pasivo Total / Activo Total, el resultado de este indicador debe de ser inferior al 75%. (...)." (el resaltado es nuestro) (Ver expediente electrónico de la contratación que se encuentra en la página web del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP en la dirección www.sicop.go.cr / indicando el número de procedimiento/ ingresando a Expediente/ [2. Información de Cartel] 2021LN-000001-0005300001 [Versión Actual] [F. Documento del cartel] / Nombre del documento / 2021LN-000005-0022030101-Obras de señalamiento y demarcacion vial.pdf (0.91 MB) / contenido en el archivo "Documento Complementario.pdf (0.3 MB)" y visible en folios 13 y 14). Teniendo presente lo anterior y aunado al hecho de que en el análisis financiero realizado por Administración, se tiene por demostrado que la consorciada Horizontes de Vías y Señales de Centroamérica S.A incumple con la prueba ácida para el periodo 2019 (ver hecho probado 2), porque tal como se mencionó líneas atrás, presenta un resultado para este indicador de 0,67, cuando como observamos, debía ser un valor igual o mayor a 0.75 según el cartel. Como otro aspecto alegado por el consorcio recurrente, tenemos la supuesta aplicación de un aspecto extra cartelario por el cual su oferta fue excluida. Sostiene el apelante que de la revisión que realiza del pliego cartelario, determina que la Administración no estableció ninguna forma de evaluar las razones financieras, "sea por año (en todos los períodos) o del promedio de los períodos requeridos", motivo por el cual considera que al no estar establecida la forma de evaluación, la licitante no podría aplicar reglas extra cartelarias en perjuicio de las ofertas presentadas. Agrega respecto de lo anterior que, el cartel permite dar a entender que lo que se debe demostrar es la capacidad financiera (a partir de los indicadores solicitados para los periodos respectivos), interpretando que lo que se busca es la ponderación de ambos de periodos. La Administración se opone a lo manifestado por la apelante, señalando que en el cartel no se establece la posibilidad de realizar el análisis financiero de forma promediada (ya sea entre participantes del consorcio o periodos). De la lectura, literalidad y análisis de la

condición cartelaria supra citada (“ANÁLISIS FINANCIERO DE LAS OFERTAS”), es totalmente claro para este Despacho, que en dicho apartado no se estableció y ni se dejó abierta la posibilidad de que la evaluación de los indicadores financieros se realizara promediando los resultados obtenidos en los periodos fiscales objeto de análisis, tal como lo pretende el apelante y por tanto, siendo que dicha posibilidad no se encuentra regulada en el cartel, entonces el cumplimiento de los parámetros requeridos para los indicadores o razones financieras sería evaluado por separado para cada periodo, siendo que como ya se dijo no existe ningún indicio o referencia, que pueda dar a entender que sea de otra forma. A mayor abundamiento sobre este aspecto, resulta pertinente indicar que en la oferta presentada por el Consorcio apelante, consta un documento con el cálculo de los indicadores financieros requeridos en el cartel para la empresa Horizontes de Vías y Señales de Centroamérica S.A. Al respecto llama la atención que el documento en cuestión es una tabla que consigna el resultado por indicador de cada periodo fiscal por separado y lo contrasta con el criterio de evaluación exigido en el cartel, tal y como se puede observar de seguido: -----

Oferente: HORIZONTES DE VÍAS Y SEÑALES CENTROAMÉRICA, S.A.
Licitación: 2021LN-000005-0022030101
Objeto: CONTRATACIÓN POR DEMANDA POR CUANTIA INESTIMABLE PARA OBRAS DE SEÑALAMIENTO Y DEMARCACIÓN VIAL HORIZONTAL Y VERTICAL, EN EL CANTÓN DE CARTAGO, POR UN PERIODO DE 12 MESES CON OPCIÓN A SER PRORROGABLE HASTA POR 3 PERIODOS IGUALES

Indicador	Fórmula	Requisito	2020	2019
Razón Circulante	Activo Circulante / Pasivo Circulante	> 0.90	2.36	1.72
Razón Prueba Ácida	(Activo Circulante - Inventario) / Pasivo Circulante	≥ 0.75	1.60	0.77
Razón de endeudamiento	Pasivo Total / Activo Total	< 75%	27.38%	27.21%

JORGE ELIEZER HEREDIA FONSECA (FIRMA)
Firmado digitalmente por JORGE ELIEZER HEREDIA FONSECA (FIRMA)
Fecha: 2021.06.03 21:07:06 -06'00'

Jorge Heredia Fonseca
Representante Legal

De lo anterior se desprende que al momento de formular la oferta, el Consorcio recurrente entendió que los indicadores financieros serían evaluados por separado para cada periodo fiscal y no de forma promediada, siendo que es con la presentación del recurso donde realiza esta nueva interpretación. El apelante no aporta argumentos debidamente fundamentados para

lograr demostrar que su alegato y su forma de interpretar correspondan a la letra cartelaria, antes bien incorpora su propia lectura de la forma en que convenientemente debe aplicarse esta, sin probar además tampoco, que desde la ciencia y la técnica la única forma de evaluar los indicadores financieros sea la forma promediada que alega. Por el contrario no pasa de simplemente señalar el supuesto vicio y una escasa e insuficiente justificación al señalar que *“la posibilidad de realizar el análisis aplicando un promedio de los años evaluados, obedece a una lectura propia del sentido común, a las reglas de la lógica y es conforme con los principios de la contratación pública”*. Tampoco fundamenta la supuesta afectación que le produce el criterio técnico emitido, cuando menciona que el mismo le *“... genera una grave situación de indefensión de frente al planteamiento de la presente gestión recursiva...”*. En virtud de lo anterior, debe tenerse presente que de conformidad con el deber de fundamentación, se estima indispensable que al momento de presentar una acción recursiva en contra del acto final de un procedimiento de contratación administrativa, los apelantes fundamenten en forma debida sus alegatos, toda vez que la fundamentación y carga de la prueba corren bajo su responsabilidad. En ese sentido, resulta necesario agregar que el artículo 185 de ese mismo Reglamento reitera la obligación en cuanto a que el recurso de apelación debe presentarse debidamente fundamentado. En consecuencia, el apelante debe presentar argumentos sólidos, concretos y aportar la prueba idónea en que apoya sus argumentaciones y cuando discrepe de los estudios que sirven de motivo para adoptar la decisión, deberá rebatir en forma razonada tales estudios, aportando los dictámenes y estudios emitidos por profesionales calificados en la materia. En virtud de lo anterior, y en lo que respecta al tema de la falta de fundamentación del recurso de apelación, este Despacho ha señalado: *“(...) Debe considerarse que esta Contraloría General realiza una revisión en etapa de admisibilidad que responde a una revisión de los siguientes elementos: Inadmisibilidad: Mencionado en el artículo 86 de la Ley de Contratación Administrativa, su análisis implica una revisión y valoración de fondo del recurso, determinando su improcedencia aun cuando se haya acreditado legitimación para recurrir. Se trata de supuestos en donde de la lectura de los argumentos del apelante y de la revisión del expediente administrativo se puede desprender fehacientemente que no hay razón en el fondo de lo reclamado, de tal suerte que se pueda determinar que el recurso no podría ser declarado con lugar en la resolución final de una eventual etapa de fondo. Improcedencia manifiesta: Se refiere a aquellos supuestos donde por razones de carácter fundamentalmente formales, el recurso presentado no puede ser conocido en su revisión de fondo y producen la firmeza del acto de adjudicación, y se descompone en las siguientes causales. [...] Falta de fundamentación: El mismo artículo 180 del Reglamento de Contratación Administrativa señala como improcedente en forma*

manifiesta aquel recurso que no se presente con la fundamentación requerida por el artículo 88 de la Ley de Contratación Administrativa. Falta de fundamentación es, en suma, cuando el recurrente presenta una argumentación débil en contra del actuar administrativo y no presenta prueba mínima para amparar total o parcialmente su defensa". De lo anterior se desprende que en los casos en que sea evidente que los argumentos esgrimidos por el apelante carecen de impulso probatorio suficiente para continuar hasta una etapa de debate y análisis de fondo, lo correcto desde el punto de vista procesal es declarar su improcedencia desde la etapa de estudio de admisibilidad por las causales de inadmisibilidad y falta o insuficiencia de fundamentación. Es importante mencionar que el análisis de admisibilidad anteriormente descrito tiene fundamento en los principios de economía y celeridad procesal que buscan evitar dilaciones en el proceso que haga incurrir en gastos innecesarios de orden económicos, de tiempo y de tipo administrativo, tanto a la Administración licitante como al órgano decisor y a las partes" (Resolución N° R-DCA-1027-2016, de las doce horas cincuenta y cuatro minutos del diecinueve de diciembre del dos mil dieciséis). Así las cosas, siendo que el pliego de condiciones es totalmente claro al respecto, de la forma en que ha de realizarse la valoración de los indicadores financieros y si bien es cierto, el apelante no está de acuerdo en cómo la Administración valora el parámetro financiero (de forma separada para cada uno de los periodos fiscales establecidos), este no demuestra ni prueba que cumple con lo requerido y no niega que el mismo no sea acorde a lo solicitado. Considera esta División que el recurrente tampoco logra desarrollar ni construir un argumento sólido, adecuado y suficiente mediante el cual demuestre que a pesar de no haber alcanzado el valor mínimo establecido en el pliego cartelario, el incumplimiento no sea trascendente y pueda desvirtuar el criterio técnico de la Administración para excluir su oferta. Razón por la cual su oferta además del incumplimiento achacado no resulta ser idónea para la Administración, en este sentido el 16 del Reglamento a Ley de Contratación Administrativa, relativo a la "Aptitud para contratar", establece que "...sólo podrán contratar con la Administración las personas físicas o jurídicas que cuenten con plena capacidad de actuar, que no tengan impedimento por alguna de las causales de incapacidad para contratar con la Administración, y que demuestren su idoneidad legal, técnica y financiera, según el objeto a contratar" (el resaltado es nuestro). El consorcio recurrente señala que a pesar del incumplimiento de la prueba ácida por parte de la empresa Horizontes de Vías y Señalamientos de Tránsito S. A., podría hacerle frente a la eventual ejecución contractual del procedimiento que nos ocupa, señalando que: "nos permitimos cuestionar cuál es la afectación que o el temor de la Administración para no adjudicar nuestra propuesta cuando el mismo cartel permitió que solamente una de las empresas acredite la solvencia financiera, aspecto que si

bien así no lo indicamos en nuestro acuerdo consorcial, lo cierto del caso es que con solamente la capacidad financiera de la empresa Bela Consultores S. A., la Administración, tal y como se acredita en el oficio No. AAF-OF-157-2021". Alegato que no es de recibo, ya que en el acuerdo consorcial suscrito por el recurrente se estipula que cada una de las empresas consorciadas se compromete ante la otra a cumplir con los compromisos adquiridos solidariamente (un cincuenta por ciento para cada una) y que además cada empresa aportará un cincuenta por ciento de los recursos económicos, financieros, maquinaria y equipo, mano de obra, materiales, compromisos y obligaciones que se deben asumir en la fase de ejecución contractual (ver hecho 1). Así las cosas, a partir de las manifestaciones en el acuerdo consorcial, resulta de plena aplicación el párrafo tercero del apartado ANALISIS FINANCIERO DE LAS OFERTAS del pliego cartelario, el cual dispone que en caso de que el acuerdo consorcial no estipule que la parte financiera será aportada por un solo miembro del consorcio, entonces "(...) todos los participantes del consorcio deben cumplir de forma individual con los parámetros financieros estipulados en el cartel (...)". No se omite señalar, que el consorcio apelante aporta prueba contable, que consiste en una certificación suscrita por el Contador Privado Incorporado Rolando Eduardo Quirós Soto, carné 15772, mediante el cual pretende explicar que algunas transacciones contables -compras a crédito- realizadas por la empresa Horizontes de Vías y Señalamientos de Tránsito S. A., son las que ocasionaron que en el periodo fiscal terminado en setiembre de 2019, el indicador de prueba ácida alcance un 0.67 -que como se ha reiterado resulta insuficiente de frente al parámetro de igual o mayor 0.75 exigido en el pliego de condiciones- y procede a presentar un cuadro en el que ajusta el saldo de las cuentas de Inventario, Activo Corriente y Pasivo Corriente rebajando esas compras a crédito, luego de lo cual recalcula la prueba ácida obteniendo ahora un resultado de 0.76 (documento aportado por el apelante acompañando el recurso y que consta en el expediente electrónico de este proceso, número CGR-REAP- 2021004674, visible en el folio 2 de dicho expediente, con número de documento 21858-2021-Adjunto, archivo "Certificacion contable prueba acido - Con Firma.pdf"). No obstante lo anterior, la supra indicada certificación no es de recibo, en primer lugar porque la misma no representa una modificación válida de los estados financieros aportados con la oferta, sino que se trata de una explicación de cómo algunas de las transacciones contables de la empresa en cuestión afectaron la prueba ácida del 2019, y en segundo lugar, porque de conformidad con el requisito exigido en el cartel, los Estados Financieros del 2019 están auditados, de forma tal que la certificación rendida por el Contador Privado Rolando Eduardo

Quirós Soto, que si bien se entiende es el contador de la empresa, no podría modificar el dictamen rendido por el Licenciado Eugenio Hernández Garita, carné 4748, en calidad de Contador Público Autorizado, ni los Estados Financieros auditados que lo acompañan. Por otra parte, como prueba también presenta una certificación de índices y razones financieras, emitida por el antes mencionado CPA Hernández Garita, pero la misma no es pertinente ni concluyente, ya que se limita a intentar probar que en el caso de la consorciada Horizontes de Vías y Señalamientos de Tránsito S. A., si la Administración realizara la evaluación obteniendo un promedio simple de los resultados obtenidos por indicador en cada periodo fiscal, el resultado de la prueba ácida cumpliría con el valor requerido en el pliego cartelario (documento aportado por el apelante acompañando el recurso y que consta en el expediente electrónico de este proceso, número CGR-REAP- 2021004674, visible en el folio 3 de dicho expediente, con número de documento 21858-2021-Adjunto, archivo "Certificacion CPA BELA HVS.pdf"), sin embargo, tal y como se ha reiterado, ese procedimiento de evaluación no fue contemplado en el cartel de la licitación y aun cuando el CPA considera que ese procedimiento permite obtener un valor único representativo de los dos periodos fiscales, lo cierto es que ni en la certificación ni en los argumentos del recurso de apelación, se tiene por demostrado que de acuerdo con la ciencia y la técnica esa forma de cálculo sea la única correcta, como tampoco se tiene por demostrado que la forma en que la Administración realizó la evaluación no lo sea. En ese sentido, extraña esta División que el recurrente no utilizara el momento procesal oportuno para objetar el pliego de condiciones y ahora pretenda con el recurso de apelación introducir reglas a un cartel consolidado. Por lo expuesto, se tiene que las pruebas aportadas no permiten superar el incumplimiento cartelario atribuido siendo que más bien el recurrente pretende se le apliquen reglas particulares y diferenciadas de los demás oferentes, situación inaceptable y a todas luces alejada de principios rectores en materia de contratación administrativa. Por todo lo anteriormente expuesto, se **declara sin lugar** el presente recurso. **Consideración de oficio:** Respecto del escrito adicional enviado por el consorcio apelante de manera oficiosa el pasado 07 del mes en curso, documento en cual realiza una serie de apreciaciones respecto de las manifestaciones emitidas por la administración y la adjudicataria al momento de contestar la audiencia inicial, se le hace saber al recurrente que esta Contraloría no se pronuncia sobre el contenido de dicho documento, toda vez que el mismo no es producto de una audiencia cursada por este Despacho y en consecuencia, únicamente se tiene por incorporado al expediente. (Documento aportado por la apelante de manera oficiosa y que consta en el

expediente electrónico de este proceso, número CGR-REAP- 2021004674, visible en el folio 45 de dicho expediente, con número de documento 24131-2021). -----

POR TANTO

De conformidad con lo previsto en los artículos 84 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 182 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa **se resuelve: 1) DECLARAR SIN LUGAR** el recurso de apelación interpuesto por el **CONSORCIO BELA - HORIZONTES** en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2021LN-000005-0022030101** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE CARTAGO** para la “Contratación bajo la modalidad de entrega según demanda para realizar las actividades de conservación vial (señalamiento y demarcación vial)”, acto recaído a favor de la empresa **PUBLIVÍAS S.A., acto que se confirma. 2)** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa. -----
NOTIFÍQUESE. -----

Roberto Rodríguez Araica
Gerente de División interino

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

Karen Castro Montero
Gerente Asociada a.i.

Estudio y Redacción: Allan Quesada Monge, Félix Hidalgo Badilla y Laura María Chinchilla Araya

AGQM/FHB/LMCA//apus
NI: 21858, 21866, 22106, 24523, 24812, 25911
NN: 15609 (DCA-3948-2021)
G: 2021002724-1
Expediente electrónico: CGR-REAP-2021004674

