

R-DCP-00045-2024

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Pública. San José, a las catorce horas con veintitrés minutos del veintitrés de septiembre del dos mil veinticuatro.

RECURSOS DE OBJECCIÓN interpuestos por **QUEBRADORES PEDREGAL, S.A. y CONSTRUCTORA MECO, S.A.**, en contra de la enmienda No. 1 del pliego de condiciones de la **LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL No. PIV-APP-73-LPI-O-2024**, promovida por el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES** -mediante la Unidad Ejecutora del Programa UEP-, para la Contratación del Diseño y Construcción con la ejecución completa y detallada de las obras en la Ruta Nacional No. 1, San José a San Ramón, correspondiente a: Lote No. 1 Intercambio de Grecia, Lote No. 2 Intercambio de Naranja y Lote No. 3 Intercambio de San Ramón.

RESULTANDO

I. Que el veintitrés y veintisiete de agosto de dos mil veinticuatro, las empresas Quebradores Pedregal, S.A. y Constructora Meco, S.A., respectivamente, presentaron ante la Contraloría General de la República recurso de objeción en contra de la enmienda No. 1 del pliego de condiciones de la Licitación Pública Internacional PIV-APP-73-LPI-O-2024, promovida por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes mediante la Unidad Ejecutora del Programa UEP.

II. Que mediante auto de las once horas once minutos del veintiocho de agosto de dos mil veinticuatro, este órgano contralor otorgó audiencia especial a la Administración para que se pronunciara sobre los recursos de objeción interpuestos. Dicha audiencia fue atendida mediante el oficio No. 0748-2024 del nueve de septiembre de dos mil veinticuatro, el cual se encuentra incorporado al expediente de la objeción.

III. Que mediante auto de las quince horas veinticinco minutos del veintinueve de agosto de dos mil veinticuatro, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que aportara la comunicación de la enmienda No. 1 del procedimiento de mérito así como el pliego de condiciones del presente procedimiento de contratación.

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. SOBRE EL FONDO. A) RECURSO INTERPUESTO POR QUEBRADORES PEDREGAL,

S.A. 1) Sobre la fecha de apertura de ofertas. Criterio de la División. La objetante señala que el miércoles 21 de agosto se notificó la reactivación del concurso y se estableció como fecha límite para la presentación de las ofertas el viernes 30 de agosto de 2024. Estima que este plazo es contrario a lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y 2.51 de las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (GN-2349-15). Indica que tomando en cuenta la complejidad del proyecto licitado, solicita la ampliación del plazo para presentar las ofertas, el cual estima en 12 semanas adicionales a fin de llevar a cabo las correspondientes investigaciones para cumplir con las modificaciones y aclaraciones realizadas. Adiciona que en la aclaración se indica que se incluirán en el enlace del pliego de condiciones otros estudios, los cuales, al día 23 de agosto de 2024, no se encuentran disponibles en dicho enlace, de manera que desconoce el alcance de estos y su relevancia para la preparación de la oferta. La Administración señala que el presente concurso corresponde a una licitación pública internacional que se rige por las políticas de Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo GN-2349-15 de mayo de 2019 y que desde la publicación del pliego original, ha contado con 12 semanas para estudiar toda la documentación compartida con los interesados y elaborar una oferta. Agrega que al reactivar el concurso ha otorgado un plazo adicional de 7 días hábiles, una vez comunicadas las modificaciones realizadas en la Solicitud de Ofertas, sin que los cambios realizados signifiquen o impliquen conceder un mayor plazo ya que los ajustes son menores. Explica las razones por las cuales considera que no resulta necesario otorgar un plazo de 12 semanas adicionales para la presentación de las ofertas. Visto lo indicado por las partes, resulta pertinente realizar varias precisiones. En primer lugar, se observa que la recurrente solicita un plazo de doce semanas adicionales a fin de llevar a cabo las correspondientes investigaciones para cumplir con las modificaciones y aclaraciones realizadas por la entidad licitante al pliego de condiciones o Documento de licitación. Sobre esto, es criterio de este órgano contralor que la impugnante no ha justificado las razones por las cuales requiere un plazo adicional de 12 semanas para preparar las ofertas. Esto es, echa de menos esta División de Contratación Pública que la firma recurrente analizara el objeto de la contratación así como las enmiendas y aclaraciones realizadas por la Administración al pliego de condiciones, a efecto de llevar al

convencimiento que estas últimas son de tal magnitud que implican una modificación esencial del Documento de Licitación original y que por ello, requiera investigación y análisis para poder cumplir con ellas en un plazo no inferior a 12 semanas. En ese sentido, estima esta Contraloría General que Quebradores Pedregal, más allá de solicitar el plazo de 12 semanas adicionales no ha demostrado que este período de tiempo sea el mínimo necesario para poder cumplir con los requerimientos del pliego y que, en consecuencia, el otorgado por la Administración sea insuficiente, considerando en este el tiempo ya transcurrido desde la invitación original al concurso. Por otra parte, la recurrente tampoco ha acreditado que, de frente a las Políticas de Adquisición del Banco Interamericano, la contratación se trate de una obra civil de gran envergadura o de elementos de equipo complejo y que la Administración Contratante no haya otorgado el plazo necesario. En esa línea, la recurrente no ha evidenciado, a partir de lo dispuesto en las Políticas de Adquisición del Banco, que exista un plazo mínimo que debe otorgarse a partir de las enmiendas realizadas, pues el artículo 2.51 que transcribe de las Políticas del BID parecen referirse al plazo total antes de la presentación de las ofertas y no específicamente para los supuestos en que se realicen enmiendas al pliego. Por otra parte, para apoyar su alegato, la recurrente se refiere a artículos de la LGCP, no obstante, debe recordarse que la Ley General de Contratación Pública es de aplicación supletoria en la presente contratación, con lo cual, lo que rige, en primer lugar, son las Políticas para la Adquisición de bienes y obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (GN-2349-15) y únicamente de forma supletoria, se debe remitir a la normativa dispuesta en la LGCP, sin que resulte aplicable, por integración de normas, la aplicación del artículo dispuesto en la LGCP que señala la objetante. Finalmente, se observa que el Documento de Licitación, apartado 8, 8.1, 8.2, 8.3 y 22.1, 22.2 señala que la Administración tiene facultad discrecional para ampliar el plazo a partir de las enmiendas realizadas, aspecto que tampoco ha desarrollado la recurrente en su análisis recursivo a efecto de acreditar que la actuación de la entidad licitante sea contraria a lo dispuesto en la documentación de licitación o en las políticas del BID o que específicamente resultara necesario otorgar un plazo en específico. En virtud de lo expuesto, es criterio de esta Contraloría General que el recurso de la impugnante debe **rechazarse de plano por falta de fundamentación** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 245 inciso c) del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública. **Consideración de oficio.** Sin perjuicio de lo resuelto, considerando la información que consta en el Documento de Licitación respecto a los plazos, se le informa a la Administración que una vez practicada una enmienda, debe dar un

plazo razonable para la presentación de ofertas. Esto es, esa entidad debe considerar el alcance de la enmienda que se realiza así como el objeto de la licitación, de forma que no se cause una imposibilidad a los eventuales oferentes de poder presentar ofertas al concurso. En la misma línea, tomando en cuenta que la empresa Quebradores Pedregal, S.A. en su acción recursiva señala: *“Además, en la aclaración se indica que se incluirán en el enlace del cartel otros estudios, los cuales, a hoy 23 de agosto de 2024, aún no se encuentran disponibles en dicho enlace, de manera que desconocemos el alcance de estos y su relevancia para la preparación de la oferta”*, resulta necesario que la Administración contemple, dentro del plazo a otorgar, que toda la información conste en el expediente para que pueda ser analizada por los potenciales oferentes a efecto de presentar sus propuestas.

B) RECURSO INTERPUESTO POR CONSTRUCTORA MECO, S.A. 1) Sobre el plazo para recibir ofertas y formular recursos de objeción. Criterio de la División. La recurrente alega que el 21 de agosto de 2024 se comunicó que la nueva fecha para recibir ofertas sería el 30 de agosto del año en curso. Indica que si se revisan los plazos tanto señalados en el pliego y su respectiva enmienda, se puede apreciar que existe un traslape entre el tiempo de objeción para la enmienda con el de recepción de las ofertas; es decir, no se respetan los plazos mínimos para recepción de ofertas y recursos de objeción, todo en clara contradicción con lo dispuesto en el artículo 9 de la ley número 9986 denominada “Ley General de Contratación Pública”. Solicita que se ajuste el plazo de la presente contratación a los plazos mínimos legales. La Administración señala que el presente concurso corresponde a una licitación pública internacional que se rige por las políticas de Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo GN-2349-15 de Mayo 2019 y que desde la publicación del pliego original, ha contado con 12 semanas para estudiar toda la documentación compartida con los interesados y elaborar una oferta. Adiciona que al reactivar el concurso ha otorgado un plazo adicional de 7 días hábiles, una vez comunicadas las modificaciones realizadas en la Solicitud de Ofertas, sin que los cambios realizados signifiquen o impliquen conceder un mayor plazo ya que los ajustes son menores. Explica las razones por las cuales considera que no resulta necesario otorgar un plazo de 12 semanas adicionales para la presentación de las ofertas. A partir de lo indicado por las partes, tomando en consideración el tema en discusión y por resultar de aplicación lo indicado por este órgano contralor en el punto 1 de la objeción de Quebradores Pedregal, S.A. se remite a lo ahí resuelto. Lo anterior, por cuanto si bien el argumento de

Constructora Meco, S.A. está dirigido en señalar que se requiere un ajuste en el plazo a los plazos mínimos legales por cuanto existe un traslape entre el plazo para presentar ofertas y el plazo para objetar la enmienda No. 1 al pliego, lo cierto es que no fundamenta ni realiza mayor desarrollo de frente a las Políticas de Adquisiciones del Banco así como a lo dispuesto en el Documento de Licitación para llevar al convencimiento de que se debe ajustar el plazo que otorgó la Administración según se indicó en lo resuelto por este órgano contralor en el punto 1 de la objeción de Quebradores Pedregal, S.A. Así las cosas, se **rechaza de plano** este aspecto del recurso.

2) Sobre los criterios de elegibilidad y calificación para los puntos de situación y resultados financieros. i) Sobre el capital de trabajo. Criterio de la División. La objetante se refiere al apartado 3, de Situación y Resultados financieros, específicamente el requerimiento 3.1. Indica que de acuerdo con el requerimiento, la verificación se realizará según la información declarada por el oferente desde el formulario FIN-3.1, FIN-3.3 y FIN-3.4, no obstante, estima que no es claro si para el cumplimiento de la capacidad financiera se debe considerar el capital de trabajo de los estados financieros que se incluye en el formulario FIN-3.1 de situación y desempeño en materia financiera, más lo indicado en el formulario Fin-3.3 de Recursos Financieros. Considera que existe una indefinición y falta de claridad por lo que el pliego debe modificarse. La Administración manifiesta que modificará el punto 3.1 en todos sus incisos a fin de estandarizar la evaluación que se utiliza con los documentos del BID en Costa Rica a fin de propiciar una mayor participación de oferentes. Visto lo dispuesto por las partes, se observa que la Administración clarifica el requerimiento establecido en el inciso (i) de la cláusula 3.1 del Documento de Licitación. Ello por cuanto ahora propone una modificación al inciso (i) del 3.1 en donde establece que la verificación de la liquidez financiera se determinará a través del indicador financiero denominado Capital de Trabajo y para ello, únicamente considerará el Formulario FIN-3.1, correspondiente a la Situación y Desempeño en materia financiera, en el cual, los oferentes deben informar el Estado de situación financiera (información de balance general) de los últimos 5 años, eliminando así, para la comprobación del requerimiento de este inciso, el presentar el Formulario FIN-3.3 y FIN-3.4 que se requería anteriormente. Es decir, ahora, la entidad licitante únicamente verificará el requerimiento contra la información que disponga el oferente en el Formulario FIN-3.1. Además, la Administración en su propuesta de enmienda aclara cómo realizará la comparación de la información del Formulario FIN-3.1 con los

montos para los tres lotes a efecto de determinar que la empresa tiene o no liquidez financiera, con lo cual, se estima que eliminó las imprecisiones que mantenía el inciso y con ello, estableció el alcance del concepto de liquidez financiera y explicó qué información del formulario 3.1 considerará como parte de la evaluación y capacidad del oferente, tal como requería el objetante. Además, la Administración señaló en el Oficio 0748-2024 del 09 de septiembre de 2024 donde respondió la audiencia otorgada: *“De igual forma, se adjunta con esta respuesta, la comunicación de la enmienda No. 1 del procedimiento de contratación, el pliego de condiciones con la inclusión de la enmienda respectiva de la contratación de marras. **Se cuenta con la No Objeción del BID** para emitir esta respuesta según el oficio O-CID/CCR-662/2024 del 6 de septiembre de 2024”* (destacado no es del original). De esta forma, se entiende que la entidad licitante cuenta con la debida autorización del BID para realizar los cambios que propone -a pesar de no adjuntarse el oficio citado-, aspecto que corre bajo su responsabilidad. En virtud de lo dispuesto, tomando en consideración las modificaciones propuestas, se declara **parcialmente con lugar** este extremo del recurso. Por otra parte, del oficio de respuesta a la audiencia se desprende que la Administración, de forma adicional, modifica los incisos (ii) y (iii) de la cláusula 3.1. Dichas enmiendas se entienden incorporadas de oficio -aspecto que es de exclusiva responsabilidad de la Administración- y a partir de lo que la entidad licitante manifiesta en su oficio de respuesta a la audiencia cuando indica que: *“El Contratante **modificará el requisito 3.1 de Capacidad Financiera en todos sus incisos con el fin de estandarizar la evaluación que se utiliza con los documentos del BID en Costa Rica para la cartera de Transporte, y con el fin de propiciar una mayor participación de oferentes**”* (destacado no es del original).

ii) Sobre el descuento de los compromisos de obras en ejecución. Criterio de la División.

La objetante manifiesta que en relación con este punto, no es razonable que la contratante solicite a los oferentes mantener recursos financieros para cubrir el 100% del compromiso anual de obras en ejecución y de entrada perder esta cuantía en la capacidad financiera. Estima que la evaluación es incongruente porque los proyectos de construcción se financian principalmente mediante los recursos relacionados con la facturación y cobro de avance de obra del mismo proyecto. Explica cómo en otros pliegos de condiciones de la misma Administración, se establecen criterios distintos. Concluye que existen indefiniciones e incongruencias que afectan materialmente la capacidad financiera de los potenciales oferentes por lo que solicita que se revise, analice, corrija o modifique los criterios de evaluación financiera solicitados como

requerimientos de admisibilidad. La entidad licitante manifiesta que de acuerdo con la modificación que realizará al documento de licitación, carece de total sentido referirse a este tema ya que la variación planteada elimina el análisis de los compromisos de obras en ejecución privadas o públicas para valorar el inciso i) del apartado 3.1 Capacidad Financiera. Con ocasión de lo dispuesto por las partes, siendo que la entidad licitante, con la modificación que propone, elimina el análisis de los compromisos de obras en ejecución público o privadas según estaba establecido, se estima que se ha eliminado la incongruencia observada por la recurrente, con lo cual, este aspecto se declara **parcialmente con lugar**.

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 88, 92, 95 de la Ley General de Contratación Pública, 246, 252, 254 y 256 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, se resuelve: **1) RECHAZAR DE PLANO por falta de fundamentación** el recurso de objeción interpuesto por **QUEBRADORES PEDREGAL, S.A.**, **2) DECLARAR PARCIALMENTE CON LUGAR** el recurso de objeción interpuesto por **CONSTRUCTORA MECO, S.A.**, ambos recursos interpuestos en contra de la enmienda No. 1 del pliego de condiciones de la **LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL No. PIV-APP-73-LPI-O-2024**, promovida por el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES** -mediante la Unidad Ejecutora del Programa UEP-, para la Contratación del Diseño y Construcción con la ejecución completa y detallada de las obras en la Ruta Nacional No. 1, San José a San Ramón, correspondiente a: Lote No. 1 Intercambio de Grecia, Lote No. 2 Intercambio de Naranjo y Lote No. 3 Intercambio de San Ramón. **3) PREVENIR** a la Administración para que proceda a realizar las modificaciones indicadas al pliego de condiciones, dentro del término y condiciones previstas en los artículos 96 de la LGCP y 257 del citado Reglamento. Se da por agotada la vía administrativa. **NOTIFÍQUESE.**

Edgar Herrera Loaiza
Asistente Técnico
División de Contratación Pública
Contraloría General de la República

Suraye Zaglul Fiatt
Fiscalizadora
División de Contratación Pública
Contraloría General de la República

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

SZF/EHL/FHB/LCHA/arbb
NI: 17763, 17919, 19025
NN: 14898 (DCP-0230)
G: 2024002566-2
Expediente Electrónico: CGR-ROC-2024005490