

R-DCP-00067-2024

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

RECURSO DE OBJECCIÓN interpuesto por **CONSTRUCTORA HERNÁN SOLÍS, S.R.L.**, en contra de la enmienda No. 2 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.

RESULTANDO

I. Que el dieciocho de octubre de dos mil veinticuatro, la empresa Constructora Hernán Solís S.R.L. presentó ante la Contraloría General de la República, recurso de objeción en contra de la enmienda No. 2 al 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 treinta y seis minutos del veinticuatro de octubre de dos mil veinticuatro, este órgano contralor otorgó audiencia especial a la Administración para que se pronunciara sobre el recurso de objeción interpuesto y para que aportara la comunicación de la enmienda No. 2, así como la última versión del pliego de condiciones. Dicha audiencia fue atendida mediante el oficio No. 0906-2024 del cuatro de noviembre de dos mil veinticuatro, el cual se encuentra incorporado al expediente de la objeción.

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

CONSIDERANDO

I. SOBRE EL FONDO. RECURSO INTERPUESTO POR CONSTRUCTORA HERNÁN SOLÍS, S.R.L. 1) Sobre la eliminación de los compromisos de la evaluación del capital de trabajo.

Criterio de la División. Sobre el punto en discusión, la enmienda No.2 al pliego de condiciones dispone en la cláusula 3.1 Capacidad Financiera, en lo pertinente, lo siguiente: *“(i) El Oferente demostrará que tiene liquidez financiera suficiente para atender las necesidades de flujo de fondos para las Obras, estimadas en: Lote No. 1 US \$ 550 500,00. / Lote No. 2 US\$ 1 170 000,00 Lote No. 3 / US\$ 705 000,00 para el Contrato. / La verificación se realizará estableciendo*

la consistencia de las informaciones declaradas por los Oferentes desde los Formularios FIN-3.1 y sus adjuntos, de manera que se determine claramente la liquidez financiera arriba establecida a través del indicador financiero denominado Capital de Trabajo ($CT = \text{Activo Corriente} - \text{Pasivo Corriente}$). / 1. Cada Oferente deberá declarar desde el Formulario FIN-3.1 los Activos Corrientes (AC), Pasivos Corrientes (PC) y Capital de Trabajo (CT) a partir de los Estados Financieros para cada uno de los años respectivos. / 2. El Organismo Ejecutor procederá a realizar el ejercicio matemático de restar a los Activos Corrientes los Pasivos Corrientes, y verificar que el resultado obtenido sea congruente con el Capital de Trabajo declarado desde el Formulario FIN-3.1 por cada Oferente para cada uno de los años respectivos. / 3. Por último, el Capital de Trabajo (liquidez financiera) promedio para los años respectivos referenciados desde el Formulario FIN-3.1, será comparado con el requerimiento de: Lote No. 1 US \$ 550 500,00. Lote No. 2 US\$ 1 170 000,00. Lote No. 3 US\$ 705 000,00; en caso de que el promedio del Capital de Trabajo del Oferente sea inferior a los montos ya indicados para cada lote, se determinará que este no tiene la liquidez financiera requerida (No Pasa). / (ii) El Oferente también demostrará, a satisfacción del Contratante, que cuenta con fuentes de financiamiento para atender las necesidades de flujo de fondos establecido en el ítem 3.1(i) para las Obras, el Contratante verificará la información suministrada en el Formulario FIN-3.3 y sus anexos” (folio 8 del expediente del recurso de objeción). Al respecto, la objetante señala que la nueva versión del pliego de condiciones elimina el análisis de los compromisos adquiridos (proyectos por ejecutar) que debían de ser cubiertos previos a la comparación contra los montos del requisito, aspecto que se puede constatar en la lectura del nuevo punto 3.1 (i). Señala que con base en ello, la liquidez financiera se medirá por medio del capital de trabajo promedio de los años evaluados, el cual será calculado por medio de los activos circulantes y pasivos circulantes. Adiciona que la entidad licitante modificó el requisito 3.1 (ii), sin embargo, de la enmienda realizada, no existe certeza del monto que el oferente deberá de demostrar a satisfacción de la contratante, ya que la interpretación del requisito puede llevar a varios escenarios, los cuales explica. Agrega que el punto 3.1(ii) modificado remite al formulario FIN-3.3, el cual mantiene la consideración de los compromisos que mantenga el oferente para efectos de la validación de liquidez financiera. Estima que existe una inconsistencia en temas significativos y sustanciales respecto a la capacidad financiera donde la información publicada confunde al oferente en cuanto a si los compromisos serán o no elemento de evaluación en cuanto a la demostración de fuentes de capital de trabajo que según lo expresa el formulario FIN-3.2 deberá de ser capaz de

cubrir los requerimientos de esta contratación además de, cubrir los compromisos vigentes. Solicita que se acoja la exclusión efectiva de todo lo que conlleve a considerar el cálculo de los compromisos vigentes de la Sección III Criterios de Evaluación y Calificación y consecuentemente de la Sección V. Formularios de la Oferta en lo que respecta a los formularios FIN-3.2 y FIN-3.4, los cuales debieron ser ajustados o modificados a efectos de evitar la contradicción al pretender evaluar dentro de la capacidad financiera los compromisos de obras en ejecución privadas o públicas, toda vez que en el proceso de objeciones anterior la propia Administración indicó que sería eliminado de los requisitos de admisibilidad financiera. La Administración manifiesta que la modificación realizada mediante la enmienda No. 2 al requisito establecido en el punto 3.1 (i) del pliego de condiciones es clara y precisa al establecer la evaluación del capital de trabajo, siendo que tal cambio responde a lo manifestado por ellos en el oficio 0748-2024 y elimina cualquier tipo de ambigüedad sobre el cálculo a realizar. Agrega que los formularios FIN-3.3 y FIN 3.4 no generan contradicción con la metodología de evaluación ya que dichos formularios tienen como función la recopilación de información financiera general del oferente, lo cual es distinto al cálculo específico del capital de trabajo que será utilizado para efectos de evaluación. Estima que la recurrente lo que busca es crear confusión de mala fe entre estos dos aspectos, por lo que considera que su argumento es infundado ya que en el punto 3.1 (ii) establece con total claridad que las fuentes de financiamiento deben ser suficientes para atender las necesidades de flujo de fondos, siendo que de una lectura lógica del requisito, no se da lugar a interpretaciones múltiples, pues claramente se refiere a los montos de cada lote en el ítem 3.1 (i). Señala que el hecho de que el formulario FIN-3.3 solicite información sobre diversos aspectos financieros no modifica ni contradice el requisito específico de demostración de fuentes de financiamiento del oferente. Explica el objetivo del requisito. Estima que existe falta de fundamentación en el argumento de la recurrente así como mala fe y temeridad en el recurso interpuesto por lo que solicita que así sea declarado. A partir de los argumentos de las partes, conviene realizar varias precisiones. En primer lugar, resulta necesario señalar que nos encontramos en la tercera ronda de objeciones, siendo que mediante resolución de este órgano contralor No. R-DCP-00045-2024 se resolvió la segunda ronda de impugnaciones. En la resolución de previa cita, sobre el tema que ahora se discute, esta Contraloría General indicó: ***"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 (...)*** 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**” (destacado es del original). De la resolución transcrita se desprende que la Administración, modificó de oficio los puntos (ii) y (iii) de la cláusula 3.1 del pliego de condiciones y además, eliminó el análisis de los compromisos de obras en ejecución privadas o públicas para valorar el inciso (i) del apartado 3.1 Capacidad Financiera, con lo cual, este aspecto fue declarado parcialmente con lugar por esta Contraloría General, tomando en cuenta la solicitud de la entonces recurrente y lo indicado por la Administración. Dicha modificación se refleja en la enmienda No. 2 en dónde se puede observar que la entidad licitante eliminó la referencia a “otros compromisos del oferente” en el punto (i) de la cláusula 3.1 del

pliego de condiciones y eliminó los “compromisos futuros” del punto (ii) de la cláusula 3.1. No obstante, se observa que en el Formulario FIN- 3.3, al cual remite la cláusula 3.1 (ii) del pliego, mantiene la siguiente redacción: ***“Formulario FIN 3.3 / Recursos financieros/ Indique las fuentes de financiamiento propuestas, tales como activos líquidos, bienes inmuebles libres de gravámenes, líneas de crédito y otros medios financieros, descontados los compromisos vigentes, que estén disponibles para satisfacer todas las necesidades de flujo de fondos para construcción asociadas al Contrato o los Contratos en cuestión, conforme se especifica en la Sección III, “Criterios de Evaluación y Calificación”. Adjuntar los comprobantes de los bancos para cada caso (...)*”** (negrita es del original no así el subrayado). Sobre este aspecto, si bien se comparte con la Administración en cuanto a que la cláusula 3.1 (i) de Capacidad Financiera es clara en cuanto a los requerimientos a evaluar, específicamente en cuanto a establecer que la evaluación del capital de trabajo, se realizará mediante la fórmula dispuesta en dicho punto sin considerar compromisos adicionales y también la cláusula 3.1 (ii) establece con total claridad que las fuentes de financiamiento deben ser suficientes para atender las necesidades de flujo de fondos establecidas en el ítem 3.1(i) con indicación de los montos para cada lote -aspecto que no ha sido desacreditado por la recurrente-; lo cierto es que el que persista la referencia a que se debe descontar los compromisos vigentes en el formulario FIN 3.3, ciertamente puede generar interpretaciones disímiles entre oferentes al momento de presentar las ofertas. Es por ello que es criterio de este órgano contralor que lleva razón la empresa impugnante en cuanto a que resulta necesario que se elimine, del citado formulario, la referencia a “Descontar los compromisos vigentes” así como cualquier otra referencia que sobre dichos compromisos realice el pliego de condiciones. Lo anterior, como se indicó, a efecto de evitar distintas interpretaciones entre eventuales oferentes y a fin de que el pliego sea un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar, según lo establece el artículo 88 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública. Por otra parte, conviene señalar que si bien la recurrente se refiere al formulario FIN - 3.4, lo cierto es que según el oficio 0827-2024 del 8 de octubre de 2024, mediante el cual la Administración se refiere a las Modificaciones No. 2 y Aclaraciones No. 2 al concurso, la entidad licitante determinó: ***“Se aclara que con las modificaciones realizadas a la SDO ya no se requiere presentar la información financiera del formulario FIN 3.4”*** (folio 9 del expediente del recurso de objeción), aspecto que es coincidente con lo establecido en los puntos de la cláusula de Capacidad Financiera, en dónde se observa en el apartado de

“Requisitos de presentación” que no se requiere completar el formulario FIN -3.4, si bien el pliego mantiene dicho formulario. Además, la recurrente indica: “(...) *la manera que se plantea la Sección III. Criterios de Evaluación y Calificación, respecto al apartado 3. Situación y resultados financieros a efectos de lo dispuesto en los requisitos 3.1(i) y 3.1(ii) **evidencia una inconsistencia esencial en temas significativos y sustanciales respecto a la capacidad financiera donde la información publicada confunde al oferente en cuanto a si los compromisos serán o no elemento de evaluación en cuanto a la demostración de fuentes de capital de trabajo que según lo expresa el formulario FIN-3.2 deberá de ser capaz de cubrir los requerimientos de esta contratación además de, cubrir los compromisos vigentes**” (destacado es del original). No obstante, tal como se indicó, no comparte este órgano contralor lo señalado por la impugnante en cuanto a que las cláusulas 3.1 (i) y 3.1 (ii) resultan inconsistentes y confusas, toda vez que establecen de forma clara y precisa los términos en los que la Administración evaluará al oferente respecto a la capacidad financiera. Sin embargo, sí se estima necesario que la entidad licitante elimine la referencia de “descontar compromisos vigentes” del formulario FIN - 3.3 a fin de mantener congruencia respecto a lo indicado por la Administración en el oficio 0748-2024 09 de septiembre de 2024 y a efecto de evitar interpretaciones disímiles entre los eventuales oferentes. Además, resulta necesario que la entidad licitante elimine del pliego de condiciones cualquier inconsistencia -tanto de las cláusulas del pliego como de los formularios que pretendan evaluar la capacidad financiera- referente a los compromisos vigentes, ello principalmente en aquellos formularios a los que remiten las cláusulas de Situación y resultados financieros. En virtud de lo expuesto, que se declara **parcialmente con lugar** el recurso interpuesto, siendo necesario que la Administración realice las modificaciones pertinentes al pliego de condiciones y les dé la debida publicidad. Finalmente, la entidad licitante señala: “*Como se ha desarrollado anteriormente, la recurrente al objetar sobre temas ya discutidos y resueltos sistemáticamente por parte de la Administración y de la CGR, con pleno conocimiento de ello, demuestra su actuar gravoso, de mala fe y temerario, que repercute profunda e injustificadamente en la satisfacción del interés público al retrasar la continuación del procedimiento y la ejecución del objeto contractual*”. Al respecto y, por las mismas razones expuestas en esta resolución respecto al alegato de fondo, es que se estima que el recurso no puede ser considerado como temerario o de mala fe, toda vez que como ha sido expuesto, sí evidencia este órgano una inconsistencia entre lo dispuesto en el pliego y el formulario FIN 3.3 en lo cual lleva razón el recurrente. Ello, por cuanto se ha*

considerado que el pliego de condiciones tiene que modificarse según se ha desarrollado en la presente resolución.

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) DECLARAR PARCIALMENTE CON LUGAR** el recurso de objeción interpuesto por **CONSTRUCTORA HERNÁN SOLÍS, S.R.L.**, en contra de la enmienda No. 2 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. **2) 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/arb
NI: 22758, 23821
NN: 19114 (DCP-0317)
G: 2024002566-3
Expediente Electrónico: CGR-ROC-2024007957