

## **R-DCP-00089-2024**

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Pública.** San José, a las diez horas con cuarenta y un minutos del trece de diciembre de dos mil veinticuatro.

**RECURSOS DE OBJECCIÓN** interpuestos por las empresas **CONSTRUCTORA MECO S.A.** y **CONCRETO ASFÁLTICO NACIONAL S.A.**, en contra del pliego de condiciones de la **LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL N° 2024LPI-0022-PROERI-CONAVI**, promovida por el **CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD** para la “Contratación de estudios, diseño y construcción de obras de rehabilitación en puentes PU-Lote 4-1”.

### **RESULTANDO**

I. Que el veinte de noviembre de dos mil veinticuatro, las empresas Concreto Asfáltico Nacional, S.A. y Constructora Meco, S.A., presentaron ante la Contraloría General de la República, recurso de objeción en contra del pliego de condiciones de la Licitación Pública Internacional 2024LPI-0022-PROERI-CONAVI, promovida por el Consejo Nacional de Vialidad.

II. Que mediante auto de las nueve horas cincuenta y ocho minutos del veintiuno de noviembre de dos mil veinticuatro, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante en los términos dispuestos en dicha audiencia.

III. Que mediante auto de las trece horas veinticinco minutos del veintidós de noviembre de dos mil veinticuatro, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se refiriera a los recursos interpuestos. Dicha audiencia fue atendida mediante el oficio No. PRO-01-2024-0543 (0703) del tres de diciembre de dos mil veinticuatro el cual se encuentra incorporado al expediente de la objeción.

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 LA COMPETENCIA PARA EL CONOCIMIENTO DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS. Sobre la aplicación del umbral al caso concreto.** En el caso se entiende que la competencia normativa para conocer de la impugnación deriva de los artículos 92 LGCP y 252 RLGCP según ha analizado esta Contraloría General en otras oportunidades (resolución R-DCP-00030-2024 de las 15:02 horas del 27 de junio de 2024). Ahora bien, establecida la competencia legal de este órgano contralor para conocer recursos de objeción en licitaciones públicas internacionales que poseen las características como las que en esta resolución se

estudia, resulta menester realizar el ejercicio de comparación con respecto al umbral aplicable al caso concreto. Así, de conformidad con las reglas establecidas en el ordinal 36 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP, Ley No. 9986) y la resolución R-DC-00123-2023 de las trece horas del doce de diciembre de dos mil veintitrés, por medio de la cual se actualizaron los umbrales para determinar los procedimientos de contratación del año 2024; se tiene que el umbral del régimen ordinario para la licitación mayor en las contrataciones de obra pública, se encuentra establecido en la suma de  $\text{¢}702.633.295$  (véase resolución R-DC-00123-2023 en la dirección web: <https://www.cgr.go.cr/02-consultas/consulta-umbrales-cp.html>). En este asunto, dentro del punto “3. Presentación del proceso de Licitación”, se establece que el objetivo de la contratación es el siguiente: “3.1 Objetivos generales de la obra a contratar es la reconstrucción de los puentes vehiculares que se describen a continuación, ubicados en Costa Rica, en la provincia de Puntarenas, a lo largo de las Rutas Nacionales No.608, 14 y 2 (...)” (ver archivo denominado “DOCUMENTO ESTÁNDAR 2024LPI-0022-PROERI-CONAVI” a folio 09 del expediente electrónico No. CGR-ROC-2024008587). Definido el objeto de la contratación, consta en la “Sección II. Datos de la Licitación”, cláusula 17.1 que el monto presupuesto para la contratación es de  $\$8,935,784.60$ , monto que ha sido confirmado por la Administración mediante oficio No. PRO-01-2024-0530 del 22 de noviembre de 2024 (folio 08 del expediente electrónico No. CGR-ROC-2024008587), y el cual, al ser convertido a colones, según el tipo de cambio para la venta del dólar fijado por el Banco Central de Costa Rica a la última fecha de publicación del pliego de condiciones, o sea el 11 de noviembre de 2024 (folio 08 del expediente electrónico No. CGR-ROC-2024008587) que era de  $\text{¢}516.40$  por dólar, se logra establecer que este monto asciende a la suma de  $\text{¢}4.614.439.167,44$  colones. Según lo anterior, se tiene por acreditado que la suma total estimada de la presente licitación corresponde a un monto que supera el umbral de la licitación mayor para el régimen ordinario en obra pública actualmente determinado en  $\text{¢}702.633.295$  y como resultado de ello, esta Contraloría General resulta competente para conocer los recursos de objeción planteados.

**II. SOBRE EL PLAZO PARA OBJETAR.** Este órgano contralor mediante auto de las nueve horas cincuenta y ocho minutos del veintiuno de noviembre de dos mil veinticuatro le solicitó a la entidad licitante señalar el medio y fecha mediante la cual se cursó invitación del concurso en cuestión. Mediante oficio No. PRO-01-2024-0530 (0703) del pasado 22 de noviembre, la Administración señala que realizó la invitación por diferentes medios, los cuales se dieron el 11

de noviembre. En vista de lo anterior, se tiene que el plazo para recurrir vencía el 21 de noviembre de 2024. En este caso los recursos ingresaron el 20 de noviembre, por lo que se encuentran presentados en tiempo.

**III. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR CONCRETO ASFÁLTICO NACIONAL S.A. 1) Sobre el historial de incumplimientos de contratos y litigios. Criterio de la División.** Sobre el punto en discusión, el Documento Base de Licitación (DBL) establece lo siguiente: ***“B. Calificaciones del Oferente / El oferente que no cumpla todos los criterios no pasará a la etapa de evaluación de la oferta técnica / Criterio 1: Historial de incumplimientos de contratos y litigios/ En caso de oferta presentada por una APCA cada uno de los miembros debe cumplir el requisito. / Para efectos de evaluación se considerará incumplimiento del contrato atribuible al contratista cuando el incumplimiento implicó la terminación del Contrato y se dio alguno de los siguientes escenarios: a. El Contratista no impugnó el incumplimiento del contrato, incluso mediante el uso por su parte del mecanismo de solución de controversias previsto en el Contrato pertinente, o b. Si se impugnó el incumplimiento, pero existe una resolución definitiva en contra del Contratista. / Adicionalmente se considerará lo siguiente: a. No se considerará como incumplimiento de contrato atribuible al contratista, cuando la decisión del Contratante haya sido desestimada en el marco del mecanismo de solución de controversias. / b. El incumplimiento se determinará en virtud de toda la información relativa a controversias o litigios que se hayan resuelto de manera definitiva, es decir, controversias o litigios cuya solución haya tenido lugar en el marco del mecanismo de solución de controversias previsto en el Contrato pertinente y en los que se hayan agotado todas las instancias de apelación que el oferente tuviera a su disposición. / Requisito / 1.1 El oferente no ha incurrido en incumplimiento de contrato de ejecución de obras atribuible al contratista en los últimos 5 años previos a la fecha de recepción de la oferta.”*** Además, el mismo documento en el Formulario CC-4 Anexo 1 de la Carta de presentación de la Oferta establece: ***“FORMULARIO CC-4/ Anexo 1 de la Carta de presentación de la Oferta/ Declaración Jurada (...) ix. Que mi representada, no tienen (sic) antecedentes de incumplimiento de contrato en los últimos 10 años”***. Al respecto, la objete señala que lo dispuesto en el Criterio 1 del Sistema de Calificación y el Formulario CC-4 es una disposición restrictiva, genérica y no establece una relación directa entre incumplimientos contractuales objeto de la licitación, lo cual vulnera los principios fundamentales de la contratación. Señala

que la disposición no distingue entre los tipos de contratos ni contempla si el incumplimiento fue parcial, leve o causado por situaciones externas como fuerza mayor o incumplimientos de la Administración. Estima que excluir oferentes por antecedentes no vinculados al objeto contractual carece de proporcionalidad y considera que el pliego debe proporcionar información suficiente para que los oferentes comprendan los criterios de evaluación y preparen sus ofertas adecuadamente. Explica que la cláusula impugnada, al no delimitar qué tipos de incumplimientos serán considerados relevantes, genera incertidumbre y afecta la preparación de ofertas. Solicita que el apartado relativo al historial de incumplimientos sea modificado para que esté alineado con el objeto contractual y los principios fundamentales de la contratación pública. Además solicita que la declaración jurada requerida se limite exclusivamente a antecedentes relacionados con contratos de naturaleza similar al objeto de esta licitación, excluyendo aquellos de diferente naturaleza. La Administración manifiesta que el criterio sobre historial de incumplimientos de contratos y litigios será modificado debidamente en tiempo y forma mediante una enmienda al Documento Base de Licitación en el cual se acotará el tipo de contratos (obras viales). A partir de lo dispuesto por las partes, se observa que la recurrente solicita dos aspectos: en primer lugar, que se modifique el apartado en cuestión para que esté alineado con el objeto contractual y los principios. Sobre este aspecto, la licitante se allanó a la pretensión de la recurrente por cuanto decidió realizar una enmienda al Documento base de Licitación definiendo el tipo de contrato, pero sin especificar en su respuesta a la audiencia, la forma en cómo modificaría la cláusula en discusión. Así, las cosas, en virtud del allanamiento de la Administración, este aspecto se declara **parcialmente con lugar**. Para aceptar el allanamiento se asume que la Administración valoró detenidamente la conveniencia de la modificación y estimó que de ese modo se satisfacen apropiadamente sus necesidades. Además, entiende este órgano contralor que la modificación propuesta cuenta con la no objeción del BCIE. Por otra parte, la recurrente solicita que la declaración jurada requerida se limite exclusivamente a antecedentes relacionados con contratos de naturaleza similar al objeto de esta licitación, excluyendo aquellos de diferente naturaleza. Sobre este aspecto, se observa que la Administración no se refirió en su respuesta a la audiencia, con lo cual se impone que analice lo señalado por la recurrente y realice las modificaciones que estime pertinentes en caso de corresponder. En virtud de lo dispuesto, se declara **parcialmente con lugar** este extremo del recurso.

**2) Sobre la tramitación de los permisos de obra en cauce y reubicación de los servicios públicos. Criterio de la División:** Previo a referirnos al fondo de este asunto, resulta importante precisar que la recurrente refiere a las cláusulas cláusulas 2.4.2 y 6.4.2 Sección V. Requisitos del Contratante, no obstante, la numeración correcta según el pliego de condiciones de la contratación que nos ocupa obedece a las cláusulas 2.4.2 y 7.4.2. Aclarado lo anterior, el pliego de condiciones (Documento Base de Licitación) establece: **“2.4.2 Trámite de permiso de obra en cauce de dominio público y otros permisos ambientales / El Contratista deberá tramitar y obtener el permiso de obra en cauce de dominio público ante la Dirección de Agua del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). El Contratista deberá cubrir cualquier costo relacionado a este trámite. Considerando que las intervenciones de este Contrato son menores a cincuenta (50) metros de longitud cada una, corresponde tramitar el permiso de “Obras menores en cauce de dominio público”. El sitio web del Sistema de Permisos y Concesiones de la Dirección de Aguas establece los siguientes requisitos para tramitar una nueva solicitud de obras menores en cauce de dominio público. En caso que, para alguna de las intervenciones incluidas en este Contrato, resulte necesario llevar a cabo la corta de árboles, el Contratista será el responsable de elaborar los inventarios forestales que serán utilizados como insumo por el Contratante para obtener la aprobación de corta de árboles por parte del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Además, el Contratista deberá considerar el trámite de los permisos ambientales correspondientes para las actividades de demolición (si aplica), en el caso de que las obras ameriten la reconstrucción parcial de algún componente de la estructura (...)** **7.4.2. Permiso de obra en cauce / De conformidad con lo establecido en la Sección 2 y 3 de este documento, el Contratista deberá presentar al Contratante los permisos de obras en cauce para cada una de las obras incluidas en este Contrato. El Contratista deberá presentar los permisos de obra en cauce en los siguientes formatos: ▪ Digital: Un (1) archivo en formato .pdf. ▪ Físico: No aplica (...)**” (destacado es del original). Al respecto, la objetante estima que las cláusulas contraviene el artículo 73 de la Ley General de Contratación Pública que dispone que es responsabilidad de la Administración la gestión de los permisos y reubicación de los servicios públicos y que aún cuando el artículo 182 del RLGCP permite que el contratista realice la reubicación material de servicios públicos, no le asigna la gestión de trámites administrativos relacionados. Adiciona que el pliego de condiciones no detalla cómo el contratista accederá a la información necesaria para ejecutar las reubicaciones, siendo además que la transferencia de estas responsabilidades al contratista puede generar retrasos en la ejecución del proyecto y

costos adicionales no contemplados afectando el plazo del proyecto y la intangibilidad patrimonial. Solicita la revisión de la cláusula de manera que la responsabilidad de obtener los permisos ambientales y de obra en cauce recaiga exclusivamente en la Administración conforme al artículo 73 de la LGCP y que la reubicación de servicios públicos sea gestionada y coordinada por la Administración con las entidades prestatarias, y que sólo la ejecución material sea asignada al contratista y solicita que se incorpore un plan integral de gestión de permisos y reubicación de servicios, de forma que se establezca un factor de pago para la ejecución material de las reubicaciones cuando corresponda. La Administración manifiesta que el argumento de la empresa recurrente es improcedente por cuanto se basa en un artículo de la LGCP, norma que no se aplica al presente proceso licitatorio. No obstante, y sin perjuicio de lo señalado, el recurrente omite señalar que el mismo artículo 73 de la LGCP también refiere que la reubicación de servicios puede ser asumida por el contratista según lo disponga el pliego. Agrega que las políticas del BCIE, que rigen el concurso, establecen en el artículo 21 que se debe utilizar la documentación estándar y, en particular las Condiciones Generales del Contrato de Estudios, Diseño y Construcción, que en el Artículo 34.4, se establece que el contratista es responsable de obtener oportunamente los permisos, licencias y consentimientos incluyendo las licencias ambientales y permisos municipales. Concluye que el contratista es quien debe llevar a cabo actividades propias de servicios de consultoría relacionadas a estudios técnicos de ingeniería y estudios ambientales que permitan desarrollar los diseños detallados y la posterior construcción de las obras lo cual está plenamente regulado en la normativa BCIE. Visto el planteamiento expuesto por la objetante y en virtud de que existe una coincidencia en los elementos de hecho y derecho debatidos en este extremo del recurso, se remite a lo resuelto por este Despacho en la resolución R-DCP-00085-2024 de las trece horas con veintisiete minutos del seis de diciembre de dos mil veinticuatro. Así las cosas, se **rechaza de plano** este aspecto del recurso.

**3) Sobre la prelación de normas, cláusula 6.1. Criterio de la División:** El pliego de condiciones (Documento Base de Licitación Pública Internacional), dispone en la cláusula 6.1, lo que de seguido se transcribe: ***“6. DISPOSICIONES DE SALUD Y SEGURIDAD OCUPACIONAL, MANEJO DE TRÁNSITO, GESTIÓN DE CALIDAD Y GESTIÓN DE MEDIOAMBIENTE / En esta sección se presentan las disposiciones que deben ser implementadas por el Contratista durante la planificación y ejecución de las obras, en materias***

de gestión de salud y seguridad ocupacional, manejo de tránsito, gestión de calidad, gestión medioambiental y sostenibilidad y cambio climático. En caso de inconsistencias entre las disposiciones enlistadas, registrará aquella que establezca los requerimientos más rigurosos. / **6.1. Gestión de salud y seguridad ocupacional** / El Contratista deberá cumplir con todas las leyes, reglamentos y normas nacionales aplicables en materia de salud y seguridad ocupacional durante la ejecución de los Servicios. Esto incluye, pero no se limita a, las siguientes disposiciones vigentes y sus reformas (...). En ese sentido, reclama la empresa objetante que la cláusula arriba referenciada, desde su perspectiva resulta ilegal al contravenir los principios de legalidad, seguridad jurídica y en particular, el de jerarquía normativa. Así, peticona que se suprima la disposición de aplicar los requerimientos más rigurosos, y que, en su lugar, se incorpore la referencia expresa a los artículos 5 de la LGCP y 6 de la LGAP, detallando además, cómo se aplicarán las normas en caso de que surja conflicto entre la aplicación de ellas. Por su parte, la Administración al atender la audiencia especial conferida señala que el argumento de la objetante resulta improcedente, debido a que se basa en disposiciones de la LGCP, las cuales afirma, no son aplicables al caso concreto, pues el Contrato de Préstamo No. 2317 aprobado mediante Ley No. 10456 constituye un instrumento internacional, al ser suscrito entre el sujeto de derecho público internacional BCIE (organismo financiador) y Costa Rica, por lo cual considera que prevalece éste último. Agrega el CONAVI que, en todo caso, los manuales y lineamientos técnicos definidos para cada una de las disciplinas de ingeniería, se engloban y equivalen al instrumento pliego de condiciones que se cita en el artículo 5 inciso i) de la LGCP, los cuales asegura, se encuentran ajustados a derecho, y por ende, no se identifica ningún incumplimiento con respecto a lo señalado en dicha ley. Cabe acotar que, la Administración en general se refiere a que lo señalado por el recurrente no resulta aplicable al asunto de marras, sin embargo no se refiere de manera específica a la LGAP. Visto el planteamiento expuesto por la objetante y en virtud de que existe una coincidencia en los elementos de hecho y derecho debatidos en este extremo del recurso, se remite a lo resuelto por este Despacho en la resolución R-DCP-00086-2024 de las catorce horas con nueve minutos del seis de diciembre de dos mil veinticuatro. Así las cosas, se **rechaza de plano** este aspecto del recurso.

#### **IV. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR CONSTRUCTORA MECO, S.A.**

**1) Sobre la evaluación de solidez financiera. Criterio de la División.** El Documento Estándar dispone en la sección III. "Criterios de evaluación", concretamente en el criterio 2: "Solidez de la

situación financiera actual”, lo siguiente: “(...) a. *Indicadores financieros / La evaluación será para los años 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023 indicados en DDL 12.3. (a). En caso de ofertas presentadas por una APCA, cada uno de los integrantes de la APCA debe cumplir los requisitos. La idoneidad financiera busca verificar la capacidad financiera de los oferentes para cumplir con los eventuales compromisos contractuales resultantes del presente proceso licitatorio (...)*”. En dicho criterio, se establece -en lo conducente- lo siguiente: “(...) *Sobre el Formulario FIN-3 Recursos Financieros Disponibles / En el mismo se debe describir la información detallada de todas las fuentes de financiamiento, tales como activos líquidos, líneas de crédito y otros medios financieros que estén disponibles para satisfacer las necesidades de flujo de fondos para construcción asociadas a los compromisos del resultante del presente proceso (...)*”. Ahora bien, la objetante estima que el pliego es omiso en relación al procedimiento para el análisis de la disponibilidad de los recursos financieros, por lo tanto indica que desconoce cuál será el procedimiento que se utilizará para realizar esta evaluación en particular; el cual afirma que es primordial conocer de forma transparente los criterios y variables que la Administración tomará en consideración para definir si los oferentes tienen los recursos disponibles para hacer frente al proyecto, por lo que la omisión hace que el pliego no sea claro ni contenga un mecanismo de evaluación transparente y predeterminado, vulnerando la seguridad jurídica. Por su parte, el CONAVI remite a lo dispuesto en el Documento Estándar, específicamente a las cláusulas 2.3,2.4 y 2.5 y señala que en el apartado 2.2, en relación al Formulario FIN-3, se debe describir la información detallada de todas las fuentes de financiamiento, tales como activos líquidos, líneas de crédito y otros medios financieros que estén disponibles para satisfacer las necesidades de flujo de fondos para construcción asociadas a los compromisos del resultante del presente proceso. Visto el planteamiento expuesto por las partes y en virtud de que existe una coincidencia en los elementos de hecho y derecho debatidos en este extremo del recurso, se remite a lo resuelto por este Despacho en la resolución R-DGP-00086-2024 de las catorce horas con nueve minutos del seis de diciembre de dos mil veinticuatro. Así las cosas, se **rechaza de plano** este aspecto del recurso.

## **2) Sobre la indefinición del concepto de facturación anual media. Criterio de la División:**

Sobre el punto en discusión, el pliego de condiciones establece en el Formulario FIN-2: “**FORMULARIO FIN-2 / Antecedentes de contratación** / Información a ser completada por el oferente y cada miembro de la APCA (...) / \* Facturación anual media se obtiene calculando el

total de los pagos certificados recibidos por ejecución de obras dividido entre el número de años” (destacado es del original). En lo medular, reclama la objetante que el concepto de facturación anual media definido en el Formulario Fin- 2 presenta una indefinición y ambigüedad. Considera que el cálculo que se realiza en función de los pagos certificados recibidos por ejecución de obras, resulta contradictorio al concepto técnico de facturación. Arguye que utilizar pagos certificados como base para calcular la facturación anual media genera una distorsión, porque se excluyen ingresos legítimos que aún no han sido pagados, pero que forman parte de los derechos económicos del contratista. Estima que para evaluar correctamente la situación financiera de un contratista, debe considerarse su capacidad para generar ingresos a través de la ejecución de proyectos, independientemente de los tiempos de pago de sus clientes. Solicita que se defina claramente el concepto de facturación media anual conforme a las NIIF, se establezca una metodología para calcular este parámetro, especificando las fuentes de información y los indicadores que serán utilizados; y que los estados financieros auditados sean el principal soporte para evaluar la situación económica de los oferentes. Por su parte, la Administración manifiesta que en el Formulario FIN-2 se indica que el oferente deberá detallar los montos anuales facturados para los años definidos y se determina que dichos montos facturados deberán tener relación con los ingresos que sean congruentes con el giro comercial del oferente, de manera que al relacionar la facturación con los ingresos se está considerando, implícitamente, tal como lo establecen las normas contables, el concepto de devengamiento, sin tomar en consideración si los ingresos han sido percibidos o no. Adiciona que el formulario FIN-2 se utiliza para la evaluación del Criterio 3: Antecedentes de Contratación, siendo que este criterio no evalúa la capacidad financiera del oferente, la cual sí es evaluada en el Criterio 2 (requisitos 2.3, 2.4 y 2.5), por lo que estima que se evidencia que no lleva razón la recurrente. Vistos los argumentos de las partes y en virtud de que existe una coincidencia en los elementos de hecho y derecho debatidos en relación a lo que ya ha sido resuelto por este órgano contralor anteriormente, siendo que en este caso no demuestra la objetante que con la cláusula impugnada se establezca una limitación injustificada a la libre participación de los potenciales oferentes, se remite a las partes a lo resuelto en la resolución R-DCP-00071-2024 de las 14:27 horas del 13 de noviembre de 2024 y R-DCP-00086-2024 de las catorce horas con nueve minutos del seis de diciembre de dos mil veinticuatro, por tanto, se **rechaza de plano** este aspecto del recurso, debido a falta de fundamentación.

**3) Sobre la presentación de estados financieros consolidados o individuales. Criterio de la División.** Sobre el punto en discusión, el pliego de condiciones dispone: **“B. Calificaciones del Oferente / El oferente que no cumpla todos los criterios no pasará a la etapa de evaluación de la oferta técnica / (...) Criterio 2: Solidez de la situación financiera actual / La evaluación se realizará suponiendo que todos los litigios pendientes, identificados en el Formulario CC-5, se resolverán en contra del Oferente (...)”**. Al respecto, la objetante señala que el apartado relativo a la solidez de la situación financiera actual (Criterio 2), presenta una indefinición relevante en cuanto a los requisitos para la presentación de estados financieros consolidados, combinados o individuales, lo cual le genera incertidumbre. Agrega que conforme a las NIIF, las empresas no están obligadas a emitir más de un tipo de estados financieros auditados de forma simultánea, razón por la cual solicita que se modifiquen las disposiciones del pliego, estableciendo que los oferentes pueden presentar sus estados financieros conforme a las NIIF en cualquiera de sus formatos y se definan los criterios para clasificar a las empresas como matrices, subsidiarias o afiliadas, eliminando cualquier posibilidad de discrecionalidad administrativa en esta materia. Por su parte, la Administración manifiesta que el pliego establece que los estados financieros a presentar deberán estar elaborados bajo las NIIF, por lo tanto, cuando un oferente posea control sobre unas o varias otras entidades y, de acuerdo con las normas NIIF esté obligado a confeccionar y emitir estados financieros consolidados, estos serán los estados financieros que deberá presentar junto con su oferta. Indica que lo establecido en el pliego no pretende establecer requisitos de elaboración de estados financieros más allá de lo establecido en la normativa que regula la materia sino ser una guía sobre el tipo de estados financieros, individual, combinado o consolidado, que debe adjuntar con su oferta. Visto el planteamiento expuesto por la objetante y en virtud de que existe una coincidencia en los elementos de hecho y derecho debatidos en este extremo del recurso, se remite a lo resuelto por este Despacho en la resolución R-DGP-00070-2024 de las doce horas con treinta y dos minutos del trece de noviembre de dos mil veinticuatro, R-DGP-00072-2024 de las catorce horas con cuarenta y cuatro minutos del día trece de noviembre de dos mil veinticuatro y R-DGP-00086-2024 de las catorce horas con nueve minutos del seis de diciembre de dos mil veinticuatro. Así las cosas, se **rechaza de plano** este aspecto del recurso.

**4) Sobre el Criterio “Solidez de la Situación Financiera Actual”, Punto “b”. Criterio de la División.** Sobre el punto en discusión, el pliego de condiciones dispone: **“b. Capacidad**

**financiera:** Las cifras correspondientes a cada uno de los integrantes de una APCA se sumarán a fin de determinar si el oferente cumple con los requisitos mínimos de calificación; asimismo, la empresa líder de la APCA debe cumplir al menos con el cincuenta y uno por ciento (51%) de ellos / 2.5 **Los recursos financieros disponibles** según el Formulario FIN-3, descontando anticipos contractuales y descontando los valores producto de suponer que todos los litigios pendientes se resolverán en contra del oferente, debe ser **Mayor o igual a US2,978,594.86 (Dos millones novecientos setenta y ocho mil quinientos noventa y cuatro dólares con 86/100)**” (destacado es del original). Al respecto, la objetante señala que el Criterio 2, específicamente el punto “b” sobre capacidad financiera presenta una incongruencia normativa entre lo estipulado en el pliego de condiciones y lo solicitado en el formulario Fin-3 sobre recursos financieros disponibles. Señala que esta discrepancia genera confusión y afecta la claridad del proceso de evaluación. Manifiesta que en el punto b) en discusión se establece que para calcular los recursos financieros disponibles, deben descontarse los anticipos contractuales y los litigios pendientes. Sin embargo, el formulario Fin-3, utilizado para consignar dicha información, señala que deben deducirse los compromisos vigentes y los anticipos contractuales, omitiendo cualquier referencia a litigios. Considera que esta disparidad entre el texto del pliego y el Formulario FIN -3 genera incertidumbre sobre qué elementos deben realmente considerarse para evaluar la capacidad financiera de los oferentes y crea una inconsistencia técnica que puede dar lugar a interpretaciones erróneas afectando la preparación de las ofertas así como la equidad del proceso de evaluación. Adiciona que incluir de manera simultánea los litigios, los compromisos vigentes y los anticipos contractuales como deducciones obligatorias puede resultar en un cálculo desproporcionado que no refleja la verdadera capacidad financiera de los oferentes. Solicita que se establezcan criterios uniformes y claros (alineando el contenido del punto “b” del Criterio 2 con el formulario Fin-3). Además solicita excluir los litigios como deducción obligatoria, limitando las deducciones a conceptos que afecten directamente la liquidez de la empresa y definir con precisión los términos utilizados. La Administración manifiesta que lo estipulado en el requisito 2.5 de la Sección III: Criterios de Evaluación, de las Bases de Licitación, tiene como objetivo evaluar la capacidad financiera actual del oferente para hacer frente a los compromisos financieros que demande la ejecución del contrato resultante del proceso licitatorio durante los primeros meses de su ejecución. Explica que la intención es que de los recursos financieros disponibles totales que posea el oferente, deberá sustraer, previamente a la confección del formulario, los anticipos

contractuales que haya recibido y que tengan destino a la financiación de gastos que demande las obras ya comprometidas y los compromisos pendientes de pago, de manera que solo se consideren en el formulario los activos líquidos o líneas de crédito disponibles para la obra en cuestión. Además, en el apartado 2.5 se establece que de los recursos financieros disponibles según el Formulario FIN-3, (los cuales ya tienen descontando por el oferente los anticipos contractuales y los compromisos vigentes) se descontarán los valores producto de suponer que todos los litigios pendientes se resolverán en contra del oferente (los litigios pendientes son informados por el oferente en el Formulario CC-5). De tal manera, el valor resultante debe ser mayor o igual a US\$2,978,594.86. Estima que por ello, lo indicado por el recurrente carece de fundamento toda vez que las deducciones en los recursos financieros totales efectuadas por el oferente (en cuanto a anticipos contractuales y compromisos pendientes) o por la administración (en cuanto a litigios pendientes) buscan determinar los recursos financieros de disponibilidad inmediata por el oferente para poder hacer frente a los compromisos financieros que demanden los primeros meses de ejecución del contrato resultante del proceso licitatorio. Visto el planteamiento expuesto por las partes y en virtud de que existe una coincidencia en los elementos de hecho y derecho debatidos en este extremo del recurso, se remite a lo resuelto por este Despacho en la resolución R-DCP-00086-2024 de las catorce horas con nueve minutos del seis de diciembre de dos mil veinticuatro. Así las cosas, se **rechaza de plano** este aspecto del recurso.

**5) Sobre los Descuentos Anticipos Contractuales. Exclusión del Descuento de Anticipos Contractuales en la Evaluación Financiera. Criterio de la División.** Sobre el punto en discusión el pliego de condiciones establece: ***“2.5 Los recursos financieros disponibles según el Formulario FIN-3, descontando anticipos contractuales y descontando los valores producto de suponer que todos los litigios pendientes se resolverán en contra del oferente, debe ser Mayor o igual a US\$2,978,594.86 (Dos millones novecientos setenta y ocho mil quinientos noventa y cuatro dólares con 86/100”*** (destacado es del original). Al respecto la objetante señala que el pliego de condiciones no proporciona instrucciones claras sobre cómo debe cuantificarse este concepto, lo que genera incertidumbre y vulnera principios de contratación pública. Agrega que sin una metodología definida, el requisito queda sujeto a interpretaciones subjetivas tanto por parte de los oferentes como de la Administración lo que puede dar lugar a inconsistencias y evaluaciones desiguales. Además, estima que la falta de

lineamientos dificulta la preparación de las ofertas, lo cual compromete la transparencia y la igualdad de condiciones en el procedimiento. Explica varias razones por las cuales considera que los descuentos de anticipos contractuales no deben formar parte de la evaluación financiera de los oferentes. Solicita eliminar el descuento de anticipos contractuales del punto “b” del Criterio 2 del pliego de condiciones y establecer una metodología clara y precisa para la medición de recursos financieros disponibles alineada con las Normas NIIF y las prácticas contables. La Administración manifiesta que el formulario FIN-3 debe ser completado por el oferente con el detalle de sus recursos financieros disponibles para la obra objeto de la licitación, es decir, que de los recursos financieros disponibles totales que posea el oferente deberá sustraer previamente a la confección del formulario, los anticipos contractuales que haya recibido y que tengan destino a la financiación de gastos que demande las obras ya comprometidas. Agrega que por ende, no se deben considerar en los recursos financieros detallados en el Formulario FIN-3 aquellos que ya tengan un destino específico para la ejecución de otro proyecto y solo se deben presentar los recursos disponibles a la fecha de la apertura de ofertas para hacer frente a los compromisos que demande la ejecución del contrato resultante de la licitación en cuestión. Visto el planteamiento expuesto por las partes y en virtud de que existe una coincidencia en los elementos de hecho y derecho debatidos en este extremo del recurso, se remite a lo resuelto por este Despacho en la resolución R-DCP-00086-2024 de las catorce horas con nueve minutos del seis de diciembre de dos mil veinticuatro. Así las cosas, se **rechaza de plano** este aspecto del recurso.

**6) Sobre la experiencia específica (criterio 4, punto 4.2). Criterio de la División.** El pliego de condiciones, en la Sección B “Calificaciones del oferente”, Criterio 4 - Experiencia, punto 4.2 requiere lo siguiente: “***i. Experiencia en contratos de construcción:** El oferente deberá contar con una experiencia mínima de 3 (tres) puentes con una longitud de 50 (cincuenta) metros cada. La experiencia del oferente se evaluará, en proyectos que contengan parcial o totalmente las actividades que sean de la misma naturaleza del presente objeto contractual y sean de construcción de obras viales*” (resaltado corresponde al original). Este requerimiento ha sido cuestionado por la objetante, quien considera que tal disposición no es consistente con las características del objeto, en el tanto no garantiza que los oferentes seleccionados cuenten con la experiencia necesaria ya que el objeto contractual implica desafíos técnicos y constructivos diferentes. Considera que se genera una desventaja competitiva para los oferentes que sí

cumplen, razón por la cual solicita que el pliego de condiciones sea modificado a efectos de que la experiencia solicitada sea: “*Un puente vehicular con una longitud mínima de 124 metros en diseño y construcción / Tres puentes vehiculares con longitudes mínimas de 35 metros cada uno, en diseño y construcción*”. Por su parte, la Administración ha indicado que la objetante no presentó ninguna justificación o documentación de orden técnico para respaldar su argumento. Conforme el planteamiento expuesto por la objetante, es criterio de este Despacho que su argumento carece de la fundamentación necesaria por las razones que de seguido se exponen. En primer lugar, si bien la recurrente sostiene que se debe solicitar experiencia acorde al metraje de los puentes objeto de la contratación, no ha logrado demostrar, de manera técnica y razonada su argumento. En ese sentido, no ha explicado la objetante las razones por las cuales considera que el requisito definido por la Administración no permite acreditar la experiencia de un oferente, sino que en su argumento únicamente se limita a señalar que esa experiencia requerida no es consistente con el objeto de la contratación. Aunado a lo anterior, tampoco ha señalado la recurrente cuáles son esos desafíos técnicos y constructivos diferentes que implica el objeto contractual de frente a la experiencia solicitada en el pliego, aspecto que no ha sido debidamente fundamentado ni acreditado mediante la prueba técnica idónea por quien recurre. Asimismo, es necesario destacar que los proyectos de infraestructura vial como lo es la construcción puentes, involucran una serie de factores y especificaciones técnicas que no se limitan únicamente a su longitud, por lo que la mera referencia a un proyecto de mayor metraje sin analizar las condiciones de dichos proyectos y su equivalencia a lo requerido por la licitante, no resulta suficiente para refutar la experiencia exigida en el caso que nos ocupa. Debe tenerse en cuenta que el pliego de condiciones ha sido claro en establecer los parámetros bajo los cuales se evaluará la experiencia de los oferentes, especificando que dicha experiencia debe ser en construcción de mínimo 3 puentes con una longitud de 50 metros cada uno. En ese sentido, el hecho de acreditar la experiencia a través de un proyecto con diferente metraje al requerido, no implica, que de manera automática el oferente cumpla con la experiencia, aspecto que de ser así, debía ser acreditado por la objetante. Aunado a lo anterior, la objetante no ha explicado por qué lo reclamado se constituye en una limitación injustificada a su participación, siendo que más bien por el contrario, lo que la recurrente pretende es que se exija un mayor metraje respecto a la experiencia requerida en el pliego. Al respecto, debe recordarse que la carga de la prueba le corresponde a la empresa objetante y cómo tal resultaba indispensable que acreditara cuál es la imposibilidad de presentar su propuesta, siendo insuficiente hacer

referencia a insuficiencia e inconsistencia del requisito. De ahí que se estime que sobre este punto carece de fundamentación; lo anterior con sustento en los numerales 87, 88 y 95 de la LGCP y 245 inciso c), 246 y 254 de su Reglamento, razón por la cual lo procedente es **rechazar de plano** este extremo del recurso.

#### **7) Requerimientos y Criterios de Evaluación del Personal Profesional Clave (Criterio 1).**

**Criterio de la División:** El Documento Estándar dispone en la sección III. “Criterios de evaluación”, concretamente en el criterio 1: “Experiencia del personal clave propuesto”, lo siguiente: “*Los requisitos de la licitación para el personal profesional que se proponga deberán estar claramente definidos, para que los oferentes proporcionen la información que se requiere. Para esta oferta, se enlistan los requerimientos del personal clave. **Para efectos de evaluación de ofertas, únicamente se evaluará al Ingeniero /a Director de Contratista. El resto del personal será evaluado únicamente para la empresa adjudicada, antes de la firma del contrato.** / (...) (\*) En los casos en los que el personal clave presentado no cumpla los criterios mínimos, como parte del proceso de evaluación se podrá solicitar al oferente la sustitución de dicho personal profesional” (resaltado no es parte del original). Al respecto, la recurrente señala que la experiencia relevante mínima exigida para los profesionales clave, concretamente el Director de Contratista, Ingeniero Especialista en Estructuras e Ingeniero Residente, no se encuentra alineada con las necesidades técnicas del objeto contractual, que contempla la rehabilitación de un puente de 124 metros de longitud y otro de 31 metros de longitud así como la construcción de dos puentes de 40 metros de longitud cada uno. A partir de lo anterior, propone modificar la experiencia mínima de cada uno de los miembros referidos anteriormente. Visto el planteamiento expuesto por las partes y en virtud de que existe una coincidencia en los elementos de hecho y derecho debatidos en este extremo del recurso, se remite a lo resuelto por este Despacho en la resolución R-DCP-00086-2024 de las catorce horas con nueve minutos del seis de diciembre de dos mil veinticuatro. Así las cosas, se **rechaza de plano** este aspecto del recurso.*

**8) Sobre las sanciones económicas. Criterio de la División.** El pliego de condiciones, en la Sección VI, establece en la cláusula 57 lo siguiente: “**57. Penalizaciones, multa o deducciones al pago / 57.1 En el caso de retrasos en la Fecha de terminación con respecto de la Fecha Prevista de Terminación o cualquier prórroga a la misma de conformidad con este Contrato, el Contratante podrá deducir de los pagos adeudados al Contratista una cantidad**

como indemnización por daños y perjuicios calculada utilizando el precio por día **establecido en las CPC**, por cada día de retraso de la Fecha de terminación con respecto a la Fecha Prevista de Terminación o cualquier prórroga a la misma. El límite del monto total de daños y perjuicios no deberá exceder el monto **estipulado en las CPC**. El Contratante podrá deducir dicha indemnización de los pagos que se adeudaren al Contratista. El pago por daños y perjuicios no afectará las obligaciones del Contratista (destacado es del original). Al respecto la objetante señala que estas sanciones no están acompañadas de la justificación técnica y legal requerida por la normativa vigente, particularmente el artículo 46 de la LGCP ni los estudios técnicos que puedan respaldar las sanciones definidas, por lo que solicita que dicho estudios y justificación sean incorporados al pliego de condiciones. Por su parte, la Administración manifiesta que la recurrente sustenta su argumento en la LGCP, normativa que no resulta de aplicación en el presente proceso licitatorio. Visto el planteamiento expuesto por las partes y en virtud de que existe una coincidencia en los elementos de hecho y derecho debatidos en este extremo del recurso, se remite a lo resuelto por este Despacho en la resolución R-DCP-00086-2024 de las catorce horas con nueve minutos del seis de diciembre de dos mil veinticuatro. Así las cosas, se **rechaza de plano** este aspecto del recurso.

#### **POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto y lo señalado en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política; 88,92,95 de la Ley General de Contratación Pública, 246, 252 y 254 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, se resuelve: **1) DECLARAR PARCIALMENTE CON LUGAR** el recurso de objeción interpuesto por la empresa **CONCRETO ASFÁLTICO NACIONAL, S.A.**, en contra del pliego de condiciones de la **LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL N° 2024LPI-0022-PROERI-CONAVI**, promovida por el **CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD** para la “Contratación de estudios, diseño y construcción de obras de rehabilitación en puentes PU-Lote 4-1”. **2) RECHAZAR DE PLANO** el recurso de objeción interpuesto por **CONSTRUCTORA MECO, S.A.** en contra del pliego de condiciones de la **LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL N° 2024LPI-0022-PROERI-CONAVI**, promovida por el **CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD** para la “Contratación de estudios, diseño y construcción de obras de rehabilitación en puentes PU-Lote 4-1”. **3) PREVENIR** a la Administración para que proceda a realizar las modificaciones indicadas al pliego de condiciones. **NOTIFÍQUESE.**

**Karen Castro Montero**  
**Asistente Técnico**  
**División de Contratación Pública**  
**Contraloría General de la República**

**Stephanie Lewis Cordero**  
**Fiscalizadora Asociada**  
**División de Contratación Pública**  
**Contraloría General de la República**



SLC/lvs  
NI: 25283 / 25304 / 25437 / 26187  
NN: (DCP-2024)  
G:2024005401-1  
Expediente Electrónico:CGR-ROC-2024008587