

## R-DCP-00045-2025

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.** División de Contratación Pública. San José, a las catorce horas con cuarenta y dos minutos del seis de agosto de dos mil veinticinco.

**RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por la empresa **CONSTRUCTORA NAVARRO Y AVILÉS, S.A.** en contra del resultado de la evaluación de la **LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL No. 2024LPI-0021-PROERI-MEP** promovida por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA** para la contratación de estudios, diseño y construcción para la Escuela Portalón, mediante el cual se declaró **“fracasada”** dicha licitación.

### RESULTANDO

I. Que mediante auto de la diez horas cincuenta minutos del veintitrés de mayo del dos mil veinticinco, esta División previno a la Administración remitir el expediente completo debidamente foliado, ordenado y certificado, además se requirió indicar los folios donde se ubica la versión final del pliego de condiciones, la fase de protesta y notificación del acto final. La Gestión fue atendida por la Administración y consta en el expediente del presente recurso de apelación.

II. Que mediante auto de las diez horas treinta y ocho minutos del seis de junio del dos mil veinticinco, esta División previno a la Administración remitir documentación mediante la cual se acredite la fecha y medio de notificación del acto final del presente procedimiento, así como la remisión del oficio No. DVM -A-DIE-PROERI-RI-0213-2025 del 22 de mayo del 2025 que no consta en el expediente administrativo en estudio. Gestión atendida por la Administración y que consta en el expediente del presente recurso de apelación.

III. Que mediante auto de las ocho horas cincuenta y ocho minutos del trece de junio del dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia inicial a la Administración. Dicha audiencia fue atendida mediante escrito incorporado al expediente de la apelación.

IV. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 97 de la Ley General de Contratación Pública, siendo facultativa la audiencia final, se consideró que no era

necesario otorgar audiencia final a las partes, en vista de que durante el trámite del recurso se tenían todos los elementos necesarios para su resolución.

V. 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 CONCURSO.** El Ministerio de Educación Pública, a través del contrato préstamo No. 2317: “*Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura (PROERI)*”, mediante recursos provenientes del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), promovió la Licitación Pública Internacional No. 2024LPI-0021-PROERI-MEP para la contratación de una empresa que ejecutará los estudios, diseño y construcción de la Escuela Portalón, procedimiento declarado como Fracasado.

### II. SOBRE LA COMPETENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL PARA CONOCER EL RECURSO INTERPUESTO.

Dado que este aspecto fue abordado y resuelto mediante resolución No. R-DCP-00019-2025 de las diez horas con dos minutos del nueve de mayo de dos mil veinticinco, se remite a lo ahí resuelto y se concluye que esta Contraloría General ostenta la competencia para conocer y resolver el presente recurso de apelación.

**III. SOBRE LOS HECHOS PROBADOS.** Los hechos que se han tenido por demostrados para efectos de la resolución, se han incorporado a la parte considerativa de la resolución con su respectiva referencia de prueba.

**IV. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO.** 1) **Sobre la inclusión de aspectos económicos en la oferta técnica.** Señala la empresa recurrente que el presente procedimiento de contratación fue declarado “*Fracasado*” debido a que la única oferta presentada y correspondiente a la empresa Constructora Navarro y Avilés S.A. incluía detalles económicos dentro de la oferta técnica, lo cual para el Ministerio de Educación Pública (MEP) resulta un incumplimiento sustancial y no subsanable. Al respecto,

considera la recurrente que no se brinda ventaja indebida al no haber otras empresas participantes y más bien se contradicen los principios de eficiencia, eficacia y conservación de los actos que rigen la contratación pública, motivo por el cual la Administración debería analizar tanto la oferta técnica como la económica para determinar si se ajusta a los requerimientos del pliego.

Por su parte señala la Administración que la razón para declarar “Fracasado” el presente procedimiento de contratación consiste en que la única oferta presentada incluyó detalles económicos en la oferta técnica, lo cual es un incumplimiento sustancial y no subsanable y llevó al rechazo de la propuesta según lo estipulado en el Documento Base de Licitación (DBL) y la normativa del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) que rige este proceso, siendo que la normativa aplicable prohíbe explícitamente incluir detalles económicos en la oferta técnica y que su incumplimiento conlleva el rechazo.

A efectos de atender el presente recurso de apelación, en primera instancia resulta pertinente acudir a lo establecido en el numeral 23.1 Sección II Datos de Licitación, modificado por la Enmienda al Documento Base de la Licitación (DBL) que indica, en lo que interesa, lo siguiente: *“El oferente deberá presentar: dos carpetas de la siguiente manera: Una carpeta conteniendo la oferta técnica y la otra conteniendo la oferta económica. Al momento de ingresar la oferta se deberá cargar los documentos en las carpetas, clasificando lo que corresponde a oferta técnica y oferta económica, conforme a la distribución en la Plataforma en la pestaña “Respuestas del Proveedor”. Importante: LOS DETALLES DE LA OFERTA ECONÓMICA EN GENERAL, NO DEBEN SER INCLUIDOS EN NINGÚN DOCUMENTO DE LA OFERTA TÉCNICA. EL INCUMPLIMIENTO DE ELLO IMPLICA EL RECHAZO DE SU OFERTA.”* (ver expediente electrónico No. CGR-REAP-2025004077 levantado por esta Contraloría General de la República con ocasión del recurso interpuesto, folios 10 y 14).

Al respecto, con vista en el *Informe de Evaluación de Ofertas Técnicas para la Contratación de Obras Licitaciones Pública Una etapa- Dos Sobre*, de fecha 19 de febrero del 2025, respecto a la presente contratación y la empresa recurrente se indica lo siguiente: *“I. Evaluación de los antecedentes del oferente y calificación del oferente. (...) en la Oferta digital correspondiente a la Oferta Técnica (Parte 1), el Oferente incluyó la*

*Carta de Presentación de la oferta económica, que corresponde a la Parte 2 y que no debe ser visualizada en dicha instancia. Dicha situación se consideró un incumplimiento no subsanable, teniendo en cuenta lo estipulado en la cláusula 23.1 de los Datos de Licitación, (...) Por lo antes indicado, esta Oferta no fue considerada para la evaluación".* (ver expediente electrónico No. CGR-REAP-2025004077 levantado por esta Contraloría General de la República con ocasión del recurso interpuesto, folios 10 y 13).

En igual sentido, con ocasión de la audiencia inicial concedida, ese Ministerio indicó lo siguiente: *"Dicho rechazo se da en virtud de que la oferta técnica presentada incluyó los detalles de la oferta económica, lo cual es un incumplimiento sustancial conforme a lo estipulado en el último párrafo del numeral 23.1, Sección II, Datos de Licitación, modificado por la Enmienda al Documento Base de Licitación (DBL) número 1 (...) Sobre el particular, el Documento Base de la Licitación establece de manera expresa que los detalles de la oferta económica no deben ser incluidos en ningún documento de la oferta técnica y que el incumplimiento de esta disposición implica el rechazo de la oferta. Esta es una condición específica y clara que, en la práctica de adquisiciones y licitaciones, se considera fundamental para asegurar la correcta evaluación y separación de los aspectos técnicos y económicos de la oferta en los procesos de licitación de una etapa y dos sobres conforme a los procedimientos y normativa del BCIE. En línea con lo anterior, el hecho que el apelante haya incluido detalles de la oferta económica dentro de la oferta técnica, a pesar de la prohibición explícita en el Documento Base de la Licitación, se considera un incumplimiento grave de las condiciones establecidas, el cual no puede ser subsanado dado que va en contra de una disposición clara y fundamental del proceso de licitación, puesto que compromete la integridad de la evaluación en función de que la oferta económica debe ser vista hasta tanto se realice la apertura de los sobres económicos,"* (ver expediente electrónico No. CGR-REAP-2025004077 levantado por esta Contraloría General de la República con ocasión del recurso interpuesto, folios 10 y 11).

De conformidad con lo indicado por la Administración, la exclusión de la única oferta presentada al concurso se debe a la desatención del Documento Base de Licitación (DBL) en el tanto que la ahora recurrente incumplió con la presentación por separado de las ofertas técnica y económica, circunstancia que para el MEP- PROERI constituye un

incumplimiento grave debido a que es una condición específica y fundamental para una correcta evaluación y separación de los aspectos técnicos y económicos.

Respecto a lo cual es criterio de este Despacho que no basta con que la Administración señale el referido incumplimiento del Documento Base de Licitación y su importancia para la integridad de la evaluación a partir de la literalidad del pliego, sin considerar la presencia de un único oferente y el resguardo del interés público, de manera que se pueda apreciar que el incumplimiento reviste de relevancia.

En ese sentido, debe considerarse que aún cuando aplican las regulaciones especiales del Banco Centroamericano de Integración Económica, no es posible dejar de lado los principios constitucionales en la materia, tal y como ha reconocido desde hace mucho tiempo la Sala Constitucional. Así entonces, desde el voto N°1027-90 manifestó sobre este tipo de créditos y la normativa nacional de contratación pública: *"...es universalmente aceptado que en esos meros contratos públicos se pueda excepcionar la aplicación de determinadas leyes u otras normas a la materia del contrato, razón por la cual precisamente deben ser "aprobados" por el poder legislativo, sin que nada de ello los convierta en tratados o en leyes en sí, pero tampoco que los haga inválidos o ineficaces, siempre que tales excepciones sean temporales y razonablemente adecuadas al objeto del contrato, de manera que la desaplicación o excepción de la legislación común tiene como límites, no solamente la Constitución, lo cual es de principio, sino también aquellas normas o principios que correspondan al orden público en su sentido específico."*

De esa forma, a estos procedimientos resultan aplicables los principios constitucionales como se ha reconocido por este órgano contralor en reiteradas oportunidades, circunstancia que precisamente reafirma la Ley No 10456 que aprueba el Contrato de Préstamos No 2317, que en su artículo 5, señala que para efectos del presente procedimiento aplican los principios constitucionales de contratación pública establecidos en la legislación ordinaria, que siendo de origen constitucional se han positivizado en el artículo 8 de la Ley General de Contratación Pública, entre ellos de: integridad (prevaleciendo en todo momento el interés público), valor por dinero (contrataciones que se realicen en forma oportuna), eficiencia y eficacia (prevalencia del contenido sobre la

forma y conservación de los actos, que en caso de incumplimientos intrascendentes no deben descalificar la oferta que los contenga), igualdad y libre concurrencia (trato igualitario entre oferentes).

Así las cosas, para el caso en particular es criterio de esta División que dentro del cúmulo de principios aplicables en materia de contratación pública deben prevalecer los principios de eficiencia y eficacia, lo anterior bajo el entendido que el procedimiento de contratación procura satisfacer oportuna y adecuadamente el interés público, por lo que bajo ese norte, resulta importante que se pondere en la toma de decisión, las condiciones particulares de cada caso, a fin de determinar si bajo las condiciones que se presentan el procedimiento puede o no continuar.

Esto conlleva, que como un eje de ese principio se debe considerar la prevalencia del contenido sobre la forma a efectos de conservar el procedimiento administrativo y los actos que lo integran, lo que implica la exclusión únicamente de aquellas ofertas que cuenten con incumplimientos que resulten trascendentes de modo tal que impidan la adecuada satisfacción del interés público; o bien, actos que presentan inconformidades tales que habrían cambiado la decisión inicialmente adoptadas. Como se deja explícito, supone un análisis y ponderación del caso, procurando conservar procedimientos ante aspectos que no tienen mayores implicaciones en el trámite.

En el presente caso, excluir la única propuesta recibida en el concurso debido a que la oferta técnica incluyó detalles de la oferta económica se estima que es una decisión contraria a los principios de eficiencia y eficacia, sea opuesta a la mejor manera de satisfacer la necesidad pública en el tanto que implicaría hacer prevalecer la forma sobre el contenido, ya que si bien se entiende que en las bases del concurso se solicitaba la separación de las propuestas; lo cierto es que se está ante una única oferta presentada, de ahí que el escenario al mostrar este matiz, no se aprecia que se genere una ventaja indebida respecto a considerar la oferta.

Tampoco a demostrado la Administración, cómo se evidencia un problema para la ejecución la forma en cómo se ha presentado la oferta, lo que deja ver que si bien el requisito se ha dispuesto en los requerimientos del concurso, y que en efecto no se

atendió; no se deriva por ello que este vicio de la oferta conlleve consecuencias graves para el cumplimiento de lo requerido, que es la razón de ser del procedimiento tramitado. Por otra parte, no se pierde vista que también se refiere como sustento la aplicación de las políticas del BCIE, pero el sustento que se esgrime en la documentación es de los documentos de licitación, sin especial referencia a que esta circunstancia como tal revista de especial gravedad en la política de adquisiciones en los casos en los que se cuenta con una única oferta recibida.

Conforme a lo anterior, de frente a la oportuna y adecuada satisfacción del interés público es pertinente considerar la trascendencia del incumplimiento señalado por la Administración y la aplicación de los referidos principios constitucionales, respecto a lo cual adquiere especial relevancia el hecho que al encontrarnos en presencia de un único oferente no se desprende lesión alguna en contra de otro participante ni tampoco se logra demostrar las razones por las cuales la procedencia de la Administración- PROERI resulta conforme con la atención oportuna del interés público, sea en este caso la construcción de la escuela requerida por la comunidad de Portalón.

Aunado a lo anterior pese a la oportunidad procesal concedida mediante la audiencia inicial, el análisis de la Administración se limita en señalar el incumplimiento de las normas del cartel; no obstante omite referirse a las razones de fondo respecto al perjuicio que este incumplimiento puede generar a las partes de la contratación y la adecuada consecución del objeto contractual, bajo el contexto de la presentación de un único oferente en el concurso.

De conformidad con lo expuesto, a partir de la aplicación de los principios que rigen la materia de contratación pública y que resultan aplicables para el presente concurso, corresponde declarar con lugar el recurso de apelación interpuestos a efectos que la Administración se sirva considerar la pertinencia técnica y económica de la oferta presentada de frente a los requerimientos del pliego cartelario.

**POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 86 y 97 de la Ley General de Contratación Pública y 259 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, se resuelve: **1) DECLARAR CON LUGAR** el recurso de apelación interpuesto por la empresa **CONSTRUCTORA NAVARRO Y AVILÉS, S.A.** en contra del resultado de la evaluación de la **LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL No. 2024LPI-0021-PROERI-MEP** promovida por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA** para la *“Contratación de estudios, diseño y construcción para la Escuela Portalón”*, mediante el cual se declaró fracasada dicha licitación, acto el cual se anula. **2)** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley General de Contratación Pública se da por agotada la vía administrativa. **NOTIFÍQUESE.**

Elard Gonzalo Ortega Pérez  
**Gerente Asociado**

Alfredo Aguilar Arguedas  
**Gerente Asociado**

Fernando Madrigal Morera  
**Gerente Asociado**

 **Firmado digitalmente**  
Valide las firmas digitales

GVG/lvs  
NI: 10993, 11247, 11322, 12555, 14112  
NN:14150(CP-0209)  
G: 2025001674-4  
Expediente: CGR-REAP-2025004077