

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **24340**

23 de diciembre de 2025  
**DFOE-SOS-0808**

Señor  
Efraím Zeledón Leiva  
Presidente del Consejo de Administración  
**CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)**

Estimado señor:

**Asunto:** Remisión de orden n.º DFOE-SOS-ORD-00006-2025 sobre el análisis de la capacidad operativa y financiera de las empresas oferentes en las contrataciones de proyectos de PROERI

De conformidad con las potestades otorgadas a la Contraloría General mediante el artículo 22 de su Ley Orgánica n.º 7428, se llevó a cabo una investigación relacionada con el Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura (PROERI), cuyos resultados evidencian la necesidad de emitir una orden al Consejo Nacional de Vialidad, en adelante CONAVI, en relación con las contrataciones de peligro inminente de los proyectos a cargo de este Organismo Ejecutor, según se expone en los siguientes apartados.

## **1. Antecedentes**

De acuerdo con lo verificado por esta Contraloría General, se ha identificado lo siguiente:

1.1 El 28 de febrero de 2024, la Asamblea Legislativa aprobó mediante Ley n.º 10.456, el Contrato de Préstamo n.º 2317, con el fin de financiar el Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura (PROERI) suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), para la atención de infraestructura en peligro inminente o afectada por emergencias provocadas por la Tormenta Tropical Bonnie, la Zona de Convergencia Intertropical y el Huracán Julia, hasta por la suma de setecientos millones de dólares exactos (USD 700,000,000.00). Para la ejecución de los proyectos, la ley estableció como organismos ejecutores al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) o cualquier órgano sucesor en que sea transformado, al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), al Ministerio de Educación Pública (MEP), al Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y la CNE en proyectos de reconstrucción incluidos en planes generales de emergencia. Cada uno de estos Organismos es responsable de efectuar las

DFOE-SOS-0808

2

23 de diciembre, 2025

contrataciones públicas que le correspondan para cumplir con los proyectos a su cargo. Específicamente, al CONAVI le corresponde la ejecución de proyectos de peligro inminente, cuya norma de contratación aplicable corresponde a la Política para la Obtención de Bienes, Obras, Servicios y Consultorías con Recursos del BCIE y las Normas para la Aplicación de la Política.

1.2 El 16 de noviembre de 2024, el CONAVI realizó la publicación de la licitación n.º 2024LPI-0018-PROERI-CONAVI en la plataforma E-Proeri. Conforme a lo registrado en dicha plataforma en la sección IV “Formularios de Licitación”, el CONAVI solicitó a los oferentes tres formularios con información financiera a saber: **FIN - 1** Situación Financiera, **FIN - 2** Antecedentes de contratación y **FIN - 3** Recursos Financieros Disponibles. Para esta licitación solo se recibió una (1) oferta, cuya evaluación técnica se realizó el 30 de enero de 2025, mientras que la evaluación económica el 21 de febrero de 2025, según consta en el expediente de la licitación, resultando adjudicatario el Consorcio Ingeniería Estrella S.A., BEL Ingeniería S.A y Miguel Cruz y Asociados Limitada el 21 de marzo de 2025, de acuerdo con la notificación de adjudicación, con el cual se suscribió contrato el 10 de julio de 2025.

1.3 El 5 de diciembre de 2024, el CONAVI realizó la publicación de la licitación n.º 2024LPI-0025-PROERI-CONAVI en la plataforma E-Proeri. Conforme a lo registrado en dicha plataforma en la sección IV “Formularios de Licitación”, el CONAVI solicitó a los oferentes tres formularios con información financiera a saber: **FIN - 1** Situación Financiera, **FIN - 2** Antecedentes de contratación y **FIN - 3** Recursos Financieros Disponibles. Para esta licitación solo se recibió una (1) oferta, cuya evaluación técnica se realizó el 21 de febrero de 2025, mientras que la evaluación económica el 6 de mayo de 2025, según consta en el expediente de la licitación, resultando adjudicatario el Consorcio Ingeniería Estrella S.A. y BEL Ingeniería S.A. el 27 de junio de 2025, de acuerdo con la notificación de adjudicación, con el cual se suscribió contrato el 22 de setiembre de 2025.

1.4 El 5 de diciembre de 2024, el CONAVI realizó la publicación de la licitación n.º 2024LPI-0024-PROERI-CONAVI en la plataforma E-Proeri. Conforme a lo registrado en dicha plataforma en la sección IV “Formularios de Licitación”, el CONAVI solicitó a los oferentes tres formularios con información financiera a saber: **FIN - 1** Situación Financiera, **FIN - 2** Antecedentes de contratación y **FIN - 3** Recursos Financieros Disponibles. Para esta licitación se recibieron dos (2) ofertas, cuya evaluación técnica se realizó el 19 de marzo 2025, mientras que la evaluación económica el 14 de mayo de 2025, resultando adjudicatario el Consorcio Ingeniería Estrella S.A. y BEL Ingeniería S.A. el 4 de julio de 2025, de acuerdo con la notificación de adjudicación, con el cual se suscribió contrato el 22 de setiembre de 2025.

1.5 El 8 de diciembre de 2024 el CONAVI realizó la publicación de la licitación n.º 2024LPI-0019-PROERI-CONAVI en la plataforma E-Proeri. Conforme a lo registrado en dicha plataforma en la sección IV “Formularios de Licitación”, el CONAVI solicitó a los oferentes tres formularios con información financiera a saber: **FIN - 1** Situación Financiera, **FIN - 2** Antecedentes de contratación y **FIN - 3** Recursos Financieros Disponibles. Para esta licitación se recibieron dos (2) ofertas, cuya evaluación técnica se realizó el 26 de febrero de 2025, mientras que la evaluación económica el 07 de mayo de 2025,

DFOE-SOS-0808

3

23 de diciembre, 2025

resultando adjudicatario el Consorcio Ingeniería Estrella S.A. y BEL Ingeniería S.A. el 1 de julio de 2025, de acuerdo con la notificación de adjudicación, con el cual se suscribió contrato el 22 de setiembre de 2025.

1.6 El 17 de diciembre de 2024, el CONAVI realizó la publicación de la licitación n.º 2024LPI-0031-PROERI-CONAVI en la plataforma E-Proeri. Conforme a lo registrados dicha plataforma en la sección IV “Formularios de Licitación”, el CONAVI solicitó a los oferentes tres formularios con información financiera a saber: **FIN - 1** Situación Financiera, **FIN - 2** Antecedentes de contratación y **FIN - 3** Recursos Financieros Disponibles. Para esta licitación se recibieron tres (3) ofertas, cuya evaluación técnica se realizó el 21 de febrero de 2025, mientras que la evaluación económica el 20 de mayo de 2025, resultando adjudicatario el Consorcio Ingeniería Estrella S.A. y BEL Ingeniería S.A. el 1 de julio de 2025, de acuerdo con la notificación de adjudicación, con el cual se suscribió contrato el 22 de setiembre de 2025.

1.7 El 18 de diciembre de 2024, el CONAVI realizó la publicación de la licitación n.º 2024LPI-0020-PROERI-CONAVI en la plataforma E-Proeri. Conforme a lo registrado en dicha plataforma en la sección IV “Formularios de Licitación”, el CONAVI solicitó a los oferentes tres formularios con información financiera a saber: **FIN - 1** Situación Financiera, **FIN - 2** Antecedentes de contratación y **FIN - 3** Recursos Financieros Disponibles. Para esta licitación se recibieron tres (3) ofertas, cuya evaluación técnica se realizó el 19 de marzo de 2025, mientras que la evaluación económica el 20 de mayo de 2025, resultando adjudicatario el Consorcio Ingeniería Estrella S.A. y BEL Ingeniería S.A. el 17 de julio de 2025, de acuerdo con la notificación de adjudicación, con el cual se suscribió contrato el 22 de setiembre de 2025.

1.8 El 31 de enero de 2025, el CONAVI realizó la publicación de la licitación n.º 2024LPI-0036-PROERI-CONAVI en la plataforma E-Proeri. Según consta en dicha plataforma en la sección IV “Formularios de Licitación”, el CONAVI solicitó a los oferentes tres formularios con información financiera a saber: **FIN - 1** Situación Financiera, **FIN - 2** Antecedentes de contratación y **FIN - 3** Recursos Financieros Disponibles. Para esta licitación se recibieron tres (3) ofertas, cuya evaluación técnica se realizó el 28 de abril de 2025, mientras que la evaluación económica el 15 de julio de 2025, resultando adjudicatario el Consorcio Ingeniería Estrella S.A. y BEL Ingeniería S.A. el 22 de agosto de 2025, de acuerdo con la notificación de adjudicación, con el cual se suscribió contrato el 14 de setiembre de 2025.

1.9 El 12 de marzo de 2025, el CONAVI realizó la publicación de la licitación n.º 2025LPI-0001-PROERI-CONAVI en la plataforma E-Proeri. Conforme a lo registrado en dicha plataforma en la sección IV “Formularios de Licitación”, el CONAVI solicitó a los oferentes tres formularios con información financiera a saber: **FIN - 1** Situación Financiera, **FIN - 2** Antecedentes de contratación y **FIN - 3** Recursos Financieros Disponibles. Para esta licitación se recibieron dos (2) ofertas, cuya evaluación de ofertas se realizó el 08 de setiembre de 2025, para este caso ambas empresas participantes resultaron adjudicadas, siendo que para el lote 2 la empresa adjudicataria fue Consorcio Ingeniería Estrella S.A. y BEL Ingeniería S.A., según consta en la notificación de adjudicación del 12 de setiembre de 2025, con el cual el CONAVI al 19 de diciembre de 2025 no ha suscrito el contrato.

1.10 El 5 de diciembre de 2025, el Órgano Contralor solicitó al CONAVI mencionar las "...acciones y mecanismos de monitoreo y control que ha implementado el CONAVI para administrar el eventual riesgo de incumplimiento o retraso en las obras, que representa la adjudicación a un mismo contratista de al menos 26 de los proyectos de CONAVI en la cartera de PROERI" y adjuntar la documentación correspondiente sobre la implementación de esas acciones y la valoración de riesgos resultante, para este caso y para otros eventuales casos con otras adjudicatarias con múltiples proyectos a cargo. También, se solicitó explicar "... las razones por las cuales el CONAVI optó por no solicitar, en las contrataciones referidas en el punto 1 de esta solicitud, los formularios FIN-4 que busca brindar información a cerca de la idoneidad financiera del oferente, el FIN-5 que recopila información de la las líneas de crédito del oferente y el FIN-6, tendiente a conocer las obligaciones asumidas y vigentes con el sector público y privado por parte de los oferentes a la fecha del concurso. Aporte la documentación de sustento de dicha decisión y las gestiones realizadas ante el BCIE si corresponde."

1.11 El 10 de diciembre de 2025, mediante oficio n.º CARTA-CONAVI-CA-DIE-186-2025, el CONAVI manifestó que: "La decisión de no solicitar los formularios FIN-4, FIN-5 y FIN-6 fue técnica, normativa y plenamente acorde a lo establecido en la normativa BCIE y sus Documentos Estándar de Licitación.". Además respecto a las acciones y mecanismos de monitoreo y control que ha implementado el CONAVI para administrar el eventual riesgo de incumplimiento o retraso en las obras, que representa la adjudicación a un mismo contratista de al menos 26 de los proyectos de CONAVI en la cartera de PROERI, la Institución hizo referencia a lo siguiente: garantía de cumplimiento, retenciones de pago, sanciones al contratista, terminación anticipada del contrato, seguros obligatorios, y supervisión técnica independiente.

## **2. Criterio jurídico**

El Contrato de Préstamo N.º 2317, aprobado mediante Ley N.º 10.456, fue suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) con el fin de financiar el Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura (PROERI), destinado a la atención de infraestructura en peligro inminente o afectada por diversas emergencias (ver hecho 2.2). Dicha ley dispone en su artículo 3 que la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) actúa como organismo ejecutor coordinador y que, para la ejecución de los proyectos, se contará con organismos ejecutores específicos, entre ellos el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

La Ley N.º 10.456 establece, en su artículo 5, que se exceptúan de la aplicación de los procedimientos de contratación pública regulados por la legislación ordinaria las adquisiciones necesarias para la ejecución de las obras financiadas con recursos del préstamo, debiendo dichas adquisiciones realizarse conforme a la Política para la Obtención de Bienes, Obras, Servicios y Consultorías con Recursos del BCIE y las Normas para su aplicación, para toda contratación requerida, salvo los casos en que resulte aplicable el régimen de excepción de la CNE. Adicionalmente, el artículo dispone que los principios constitucionales y el régimen de prohibiciones de contratación administrativa previstos en la legislación ordinaria mantienen plena aplicación.

De manera complementaria, el Reglamento Operativo del PROERI establece el marco técnico para la gestión y seguimiento del Programa y define los instrumentos operativos orientados a asegurar el uso eficiente de los recursos y la reducción de riesgos durante la ejecución de las obras financiadas con recursos del préstamo. En particular, sus disposiciones sobre gestión de adquisiciones y monitoreo del Programa prevén la implementación de mecanismos para identificar y administrar riesgos asociados al desarrollo de los proyectos, así como la generación de información oportuna y verificable que facilite la rendición de cuentas y garantice la transparencia en la toma de decisiones. Tales previsiones resultan congruentes con los estándares de control interno aplicables y refuerzan la necesidad de solicitar a los oferentes información suficiente sobre la capacidad económico-financiera de estos contratistas y sobre las obligaciones vigentes que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos del Programa, con el fin de que dicha información sea analizada en la etapa de evaluación de las ofertas y durante la ejecución contractual para asegurar la toma de decisiones informada.

En tal sentido, la Ley General de Control Interno, Ley n.º 8292, dispone que todos los entes y órganos sujetos a su aplicación deben contar con sistemas de control interno aplicables, razonables e integrados con sus competencias institucionales, capaces de proporcionar seguridad en el cumplimiento de las funciones a su cargo, conforme a lo previsto en el artículo 7. Asimismo, el artículo 8 establece que el sistema de control interno debe permitir proteger y conservar el patrimonio público, exigir la confiabilidad y oportunidad de la información, garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones, y asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

En el marco de la ejecución del Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura (PROERI), el CONAVI actúa como organismo ejecutor de contrataciones financiadas con recursos públicos provenientes de crédito externo, por lo que el deber de implementar mecanismos de control interno se ve reforzado por la naturaleza y riesgo de los proyectos que ejecuta. En este sentido, el artículo 10 de la Ley impone al jerarca y a los titulares subordinados la responsabilidad de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional, debiendo adoptar las acciones necesarias para su efectivo funcionamiento.

Adicionalmente, el artículo 11 de la Ley n.º 8292 prevé que cuando exista desconcentración de competencias o se contraten servicios de apoyo, el jerarca y los titulares subordinados deben analizar las implicaciones que ello supone para el sistema de control interno e implementar los controles que resulten necesarios, incluyendo aquellos orientados a la gestión de los riesgos derivados de la contratación para la ejecución de proyectos. Esta obligación se vincula directamente con la valoración del riesgo prevista en el artículo 14, que exige identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos institucionales, determinar sus efectos probables y adoptar mecanismos operativos para minimizar esos riesgos.

En materia de actividades de control, el artículo 15 exige documentar y mantener actualizadas las políticas y procedimientos que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional, incluyendo aquellos relacionados con la disponibilidad, análisis y confiabilidad de información relevante para la toma de decisiones, esto incluye

los procesos de contratación.

En concordancia con las previsiones de la Ley n.º 8292, respecto de la valoración y administración de riesgos institucionales, las Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional, emitidas mediante la resolución R-CO-64-2005 de la Contraloría General de la República, desarrollan el procedimiento para identificar y analizar eventos que puedan afectar el logro de los objetivos institucionales, así como los factores internos y externos asociados a dichos riesgos.

Conforme a dichas directrices, la identificación de riesgos relevantes debe considerar las condiciones que puedan comprometer la ejecución de proyectos y la protección de los recursos públicos, mientras que el análisis debe valorar la probabilidad de ocurrencia, la magnitud de sus efectos y las obligaciones existentes que puedan incidir en la capacidad operativa del contratista. Asimismo, las directrices establecen que las medidas de administración del riesgo deben documentarse y constituir la base de las actividades de control, generando información suficiente para la toma de decisiones.

En este sentido, la implementación de mecanismos para el monitoreo de la capacidad económico-financiera de las empresas adjudicatarias y la incorporación de información sobre obligaciones vigentes del contratista en los procedimientos de contratación, constituyen medidas de administración del riesgo alineadas con las directrices técnicas aplicables y el esquema de control previsto en la Ley n.º 8292, que en su conjunto orientan sus acciones a garantizar el adecuado uso de los recursos, en este caso del programa PROERI y el cumplimiento de sus objetivos.

En atención a lo anterior, la adopción de medidas que permitan contar con información suficiente y confiable para evaluar la capacidad económico-financiera y operativa de los contratistas, y el establecimiento de mecanismos de monitoreo durante la ejecución de los proyectos, constituyen acciones que se deben visualizar de frente a las sanas prácticas de Administración Pública en la materia, orientadas a la protección de los recursos del PROERI y al cumplimiento de sus objetivos, bajo criterios de eficiencia, eficacia y razonabilidad técnica.

En ese sentido, las sanas prácticas internacionalmente aceptadas en gestión de portafolios y programas establecen que, en proyectos de infraestructura y obras públicas, las organizaciones deben incorporar mecanismos sistemáticos para verificar, monitorear y controlar la capacidad operativa y financiera de los contratistas involucrados. De acuerdo con el *Standard for Portfolio Management* del *Project Management Institute* (PMI), la gestión de portafolios requiere identificar los recursos críticos cuya disponibilidad puede condicionar el desempeño general del conjunto de proyectos; entre estos se incluyen las empresas constructoras y firmas especializadas que asumen obligaciones simultáneas en distintos contratos. El estándar señala que la organización debe disponer de información oportuna y completa sobre la demanda agregada de recursos y sobre la capacidad real de los proveedores, así como establecer perfiles actualizados de oferta y demanda que permitan anticipar riesgos de saturación, restricciones operativas o eventuales

incumplimientos<sup>1</sup>.

Asimismo, dicho estándar dispone que la administración del portafolio debe contar con instrumentos de monitoreo continuo para detectar variaciones relevantes en la capacidad de ejecución de los contratistas, tales como la acumulación de adjudicaciones, el incremento abrupto de obligaciones contractuales o el deterioro de indicadores financieros. Estas prácticas se orientan a prevenir la formación de cuellos de botella<sup>2</sup>, entendidos como situaciones en las que uno o varios proveedores concentran una proporción significativa de los proyectos en ejecución, generando un riesgo elevado de retrasos o interrupciones. La existencia de tales mecanismos constituye una condición esencial para la toma de decisiones prudentes sobre nuevas adjudicaciones y para asegurar que la asignación de responsabilidades se mantenga dentro de parámetros compatibles con la capacidad de respuesta del contratista<sup>3</sup>.

Por su parte, el *Standard for Program Management*, también del PMI, enfatiza que la gestión de recursos y adquisiciones a nivel de programa debe garantizar que los proveedores dispongan de los medios técnicos y financieros necesarios para cumplir con todas las obligaciones que asuman. En esta línea, la gobernanza del programa debe contar con procedimientos que permitan evaluar no solo los estados financieros del oferente, sino también su carga efectiva de trabajo, sus compromisos vigentes y la disponibilidad real de equipos, personal clave y líneas de crédito. El estándar indica que estos elementos deben considerarse como parte esencial de la valoración de la capacidad del proveedor y de la evaluación de riesgos estratégicos del programa, puesto que la acumulación no controlada de contratos en un mismo adjudicatario constituye un factor que incrementa la probabilidad de incumplimientos y afecta la continuidad de la ejecución<sup>4</sup>.

Además, el estándar de gestión de programas dispone que la institución debe integrar esta información en sus procesos de planificación, evaluación de ofertas y administración contractual, de modo que la valoración de la capacidad del contratista sea un elemento documentado, verificable y actualizado. Ello implica, entre otras acciones, establecer criterios de elegibilidad vinculados a la experiencia, a la solvencia financiera y a las obligaciones contractuales vigentes; definir umbrales máximos de carga operativa; y adoptar medidas de seguimiento que permitan confirmar periódicamente que el contratista

---

<sup>1</sup> PMI, Portfolio Management Standard, Sección 5.3 Capacity Management, definición y alcance de la capacidad (recursos humanos, financieros, activos), medición y monitoreo de capacidad durante la ejecución del portafolio. Sección 5.4 Capacity Planning, sobre la identificación de demanda y oferta agregada y su relevancia para decisiones del portafolio.

<sup>2</sup> Según el PMI, los recursos cuellos de botella se refieren a recursos altamente demandados pero escasos, que requieren monitoreo continuo para evitar deterioro del desempeño del portafolio.

<sup>3</sup> PMI, Portfolio Management Standard. Sección 5.6 Supply and Demand Optimization, sobre la necesidad de medición continua y ajustes durante la ejecución del portafolio. Sección 5.3 Capacity Management, sobre identificar conflictos relacionados con la demanda de recursos y ejecutar ajustes necesarios.

<sup>4</sup> PMI, Standard for Program Management. Sección 8.1.2.7 Program Procurement Management Planning, definición y alcance de las necesidades de adquisición y evaluación de proveedores. Sección Program Resource Management, sobre la necesidad de coordinar recursos escasos entre componentes y Sección 8.2.7 Resource Prioritization sobre fluctuaciones y limitaciones de recursos. Sección 8.2.8 Program Risk Monitoring and Controlling, identificación de riesgos que afectan al programa y necesidad de evaluar supuestos y tendencias que modifiquen el riesgo operativo.

mantiene las condiciones necesarias para ejecutar sus compromisos. De esta forma, la gestión de adquisiciones no se limita a un análisis documental preliminar, sino que se convierte en un proceso dinámico que permite identificar riesgos emergentes y adoptar decisiones correctivas oportunas<sup>5</sup>.

Por otra parte, en el marco de la gestión de proyectos, se destaca la importancia de controlar las adquisiciones como un proceso fundamental para los proyectos. De acuerdo con el Project Management Body of Knowledge (PMBOK, 2017), este proceso consiste en gestionar las relaciones de adquisiciones, monitorear la ejecución de los contratos, y realizar los cambios y correcciones que procedan, culminando con el cierre formal de los mismos. La trascendencia de esta actividad radica en que garantiza que el desempeño tanto del contratista como de la Administración cumpla con los requisitos del proyecto, asegurando que las operaciones se ejecuten en estricta conformidad con los términos del acuerdo legal y, por ende, que los objetivos institucionales sean satisfechos de manera eficiente y eficaz. Es a través de este control que la Administración ejerce la supervisión requerida para preservar el equilibrio contractual y la hacienda pública.

Asimismo, de acuerdo con el Estándar para la Dirección de Programas (PMI, 2017), la gestión de las adquisiciones a nivel de programa es fundamental, ya que su objetivo es establecer estándares para sus componentes materializados, por ejemplo, en listas de proveedores calificados, contratos marco, acuerdos de compra y criterios de evaluación. El control se refuerza a través de la Administración de Contratos del Programa, donde el director debe conservar la visibilidad sobre las adquisiciones, incluso cuando su ejecución operativa es transferida a los proyectos del Programa. Esta vigilancia es un mecanismo fundamental para asegurar que las adquisiciones se realicen de forma adecuada y contribuyan a la obtención de los beneficios previstos del programa. Para materializar esta vigilancia, se utilizan diversos informes, tales como informes de desempeño, de valor ganado, de progreso, o reportes específicos del proveedor o del contrato.

En conjunto, estos estándares del PMI ponen a disposición un marco de buenas prácticas que exige que las entidades responsables de proyectos dispongan de información confiable y completa sobre la capacidad integral del contratista, incorporen dicha información en la evaluación técnica y financiera de las ofertas, y ejerzan un monitoreo activo durante toda la ejecución contractual. La implementación de estos lineamientos constituye una salvaguarda frente a riesgos inherentes a la participación simultánea de un proveedor en múltiples proyectos y asegura que las decisiones institucionales se adopten con base en criterios de eficiencia, razonabilidad técnica y responsabilidad en el uso de los recursos.

---

<sup>5</sup> PMI, Standard for Program Management. Sección 8.2.4 Program Information Management, sobre necesidad de información confiable y oportuna para decisiones del programa. Secciones Program Resource Management y Procurement Management Planning, que establecen la evaluación técnica, financiera y de recursos requeridos para el programa. Sección 8.2.8.1 Program Risk Identification y 8.2.8.2 Risk Analysis, sobre la naturaleza iterativa de la identificación de riesgos y su efecto en decisiones operativas del programa.

### 3. Análisis del caso concreto

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley n.º 10456 y con la sección Sección 2.03 del Contrato de Préstamo n.º 2317 suscrito entre el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la República de Costa Rica, el Programa tendrá como Organismo Ejecutor y Coordinador a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) de la República de Costa Rica y a su vez, para ejecutar los proyectos tendrá como parte de los Organismos Ejecutores al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

El propósito de este programa es financiar 502 proyectos, de los cuales 204 proyectos se derivan de los decretos de emergencias n.º 43626-MP (Tormenta Bonnie), n.º 43752-MP (Zona de convergencia intertropical) y n.º 43754-MP (Huracán Julia), mientras que 298 proyectos catalogados como peligro inminente provienen de la resolución vinculante: Declaratoria de peligro inminente sobre infraestructura pública en rutas nacionales, puentes, infraestructura ferroviaria, centros educativos y viviendas, emitida el 9 de noviembre de 2022 y modificada posteriormente por la CNE el día 9 de marzo de 2023.

El artículo 2 de la citada Ley establece el detalle de los proyectos a ejecutar mediante dicho Programa, el cual incluye 88 proyectos de puentes por aproximadamente USD 181 millones y 88 proyectos de sitios de carretera por aproximadamente USD 101 millones, los cuales serán ejecutados por el CONAVI dada su competencia en la materia, bajo la figura de Organismo Ejecutor del Programa y tiene a su cargo el proceso de contratación de dichos proyectos.

Como parte del monitoreo del Programa, se encontró que CONAVI adjudicó en un lapso de 6 meses a un mismo consorcio que está integrado por las mismas empresas en 8 licitaciones distintas<sup>6</sup>, equivalente a 26 proyectos del total por un monto de USD 56,2 millones de dólares. En la siguiente Tabla se puede observar el detalle de dichas adjudicaciones, monto y fecha de adjudicación, así como el total de proyectos equivalentes en PROERI.

**Tabla 1**

**Montos y total de proyectos adjudicados por CONAVI a un mismo consorcio para el Programa PROERI entre marzo y setiembre de 2025**

Nº de contratación	Descripción	Monto adjudicado	Fecha adjudicación	Total proyectos
2024LPI-0018-P ROERI-CONAVI	Contratación de estudios, diseño y construcción de obras en puentes PU - Lote 1-3	\$5.879.842	21/03/2025	05
2024LPI-0025-P ROERI-CONAVI	Contratación de estudios, diseño y construcción de obras de estabilización CA - Lote 6-2	\$2.318.000	27/06/2025	02

<sup>6</sup> Para la Licitación n.º 2024LPI-0018-PROERI-CONAVI el consorcio se compuso además por una tercera empresa, y para la Licitación n.º 2025LPI-0001-PROERI-CONAVI el Lote 1 fue adjudicado a otro consorcio. Para todos las demás licitaciones el consorcio adjudicado se compuso de las dos mismas empresas.

DFOE-SOS-0808

10

23 de diciembre, 2025

2024LPI-0019-P ROERI-CONAVI	Contratación de estudios, diseño y construcción de obras de rehabilitación y reconstrucción en puentes PU-Lote 6-1	\$4.509.582	01/07/2025	04
2024LPI-0031-P ROERI-CONAVI	Contratación de estudios, diseño, rehabilitación y reconstrucción de obras de en puentes PU-Lote 6-4	\$8.778.138	01/07/2025	04
2024LPI-0024-P ROERI-CONAVI	Contratación de estudios, diseño y construcción de obras en puentes PU - Lote 5-1	\$7.628.458	04/07/2025	05
2024LPI-0020-P ROERI-CONAVI	Contratación de Estudios, Diseño y Construcción de Obras de Rehabilitación en Puentes PU - Lote 3-2	\$5.581.175	17/07/2025	04
2024LPI-0036-P ROERI-CONAVI	Contrataciones de Estudios, diseño y construcción de obras de rehabilitación en puentes PU-Lote 4-2	\$10.380.216	22/08/2025	01
2025LPI-0001-P ROERI-CONAVI	Lote 1: Contratación de la Rehabilitación de los puentes sobre los ríos Salitrales y Ciruelas (Ruta Nacional 27) Lote 2: Contratación de la Sustitución del puente sobre el río Torres (Ruta Nacional 39)	\$11.197.090	12/09/2025	01
<b>Total</b>		<b>\$56.272.505</b>		<b>26</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información de Conavi.

Como parte del proceso de adjudicación de las 8 contrataciones mencionadas en la tabla n.º 1, que llevó a cabo el CONAVI, se realizó una evaluación financiera de las ofertas de cada uno de las empresas o consorcios oferentes, la cual evaluó los siguientes aspectos:

**Tabla 2**

**Rubros de las evaluaciones financieras utilizados en los procesos de contratación por parte de CONAVI**

Criterio 1. Historial de incumplimientos de contratos y litigios	
1.1	El oferente no ha incurrido en incumplimiento de contrato relacionado con el atribuible al contratista en los últimos cinco (5) años previos a la fecha de recepción de la oferta. Formulario CC-5
1.2	El oferente no tiene antecedentes de fallos judiciales o laudos arbitrales en contra del contratista relacionados con en los últimos cinco (5) años previos a la fecha de recepción de la oferta. Formulario CC-5
1.3	El Oferente incluyendo los subcontratistas especializados, no se les ha suspendido o terminado contratos de obra civil ni se les ha cobrado garantías de cumplimiento, por razones relacionadas con el incumplimiento de salvaguardas o normas de desempeño ambiental y social (incluyendo explotación y abusos sexuales) en los últimos 5 años. Formulario CC-7
Criterio 2. Solidez de la situación financiera actual	

<b>a. Indicadores Financieros</b>	
<b>2.1 Presentación de estados financieros auditados</b>	
2.1.1	Dictamen de los estados financieros
2.1.2	Estado de Situación o Balance General
2.1.3	Estado de Resultados o Ganancias y Pérdidas
2.1.4	Estado de Cambios en la Posición Financiera
2.1.5	Estado de Flujo de Efectivo
2.1.6	Notas a los estados financieros
2.1.7	Estados Consolidados o Combinados (cuando corresponda)
<b>2.2 Presentación de otra documentación financiera</b>	
2.2.1	Formulario FIN-1 Situación Financiera
2.2.2	Formulario FIN-2 Antecedentes de Contratación
2.2.3	Formulario FIN-3 Recursos Financieros Disponibles
2.2.4	Copias de las declaraciones de impuestos sobre la renta de los últimos tres (3) períodos fiscales, con sus correspondientes constancias de presentación y pago.
2.2.5	Documento donde se consigne una autorización para que el CONAVI solicite referencias a las instituciones bancarias de las que el oferente es cliente
<b>2.3 Coeficiente medio de Liquidez</b>	
<p>Igual o mayor a uno (1.00):  Dónde: <math>CL = AC / PC</math>  CL= Coeficiente medio de Liquidez  AC = Promedio del Activo Corriente de los últimos cinco (5) períodos fiscales  PC = Promedio del Pasivo Corriente de los últimos cinco (5) períodos fiscales  En caso de una APCA<sup>7</sup> este requisito debe cumplirse por cada uno de los integrantes.  Documentación requerida: Estados Financieros Auditados, Formulario FIN-1</p>	
<b>2.4 Coeficiente medio de Endeudamiento</b>	
<p>Igual o menor que <b>0.70</b>  Dónde: <math>CE = TP / TA</math>  CE = Coeficiente medio de Endeudamiento  TP = Promedio del total del pasivo de los últimos cinco (5) períodos fiscales  TA = Promedio del total del activo de los últimos cinco (5) períodos fiscales</p>	

<sup>7</sup> "Asociación en Participación (APCA): oferentes que se unen temporalmente como uno solo con el propósito de ofrecer servicios de provisión de bienes, obras, servicios o consultorías, al amparo de un convenio existente o con la intención de celebrar un convenio expresado en una "Carta de Intención de Asociación"."

En caso de una APCA este requisito debe cumplirse por cada uno de los integrantes. Documentación requerida: Estados Financieros Auditados, Formulario FIN-1	
<b>b. Capacidad financiera</b>	
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 monto específico para cada contratación. Documentación requerida: Formulario FIN-3 y documentación de respaldo
<b>Criterio 3. Antecedentes de contratación</b>	
3.1	<b>Facturación anual media</b> de los últimos 3 años, el cual debe ser mayor o igual a monto específico para cada contratación. En los casos de los APCA, este requisito debe cumplirse por al menos en uno de los miembros individualmente sin detrimento al cumplimiento de este requisito como APCA. Documentación requerida: Formulario FIN-2

Fuente: Análisis de evaluación financiera remitido por la CNE, 2025.

Para cada uno de los rubros que contiene la Tabla 2, el CONAVI evaluó lo siguiente para las 8 licitaciones adjudicadas en la Tabla 1 al consorcio compuesto por las mismas dos empresas: i) ¿Se presenta el requisito?, ii) ¿Se requiere subsane o aclaración?, y iii) ¿Se presentó en el plazo otorgado, el subsane o aclaración?; para finalmente realizar una Evaluación Final en donde se determina para cada rubro si: i) Cumple, ii) No Cumple, o iii) No aplica.

Se desprende de las Tablas anteriores y de las metodologías de evaluación empleadas, que en ninguna de las 8 licitaciones se valoró información que permitiera conocer el detalle de los compromisos pendientes de ejecutar por cada uno de los oferentes, tanto en el sector público como en el sector privado ni las adjudicaciones previamente realizadas en el marco del mismo Programa, lo cual es relevante para la toma de decisiones y la gestión de riesgos de PROERI, donde además en todas las licitaciones se adjudicó al mismo oferente.

Al respecto, se consultó directamente al CONAVI sobre la aplicación de herramientas preventivas y correctivas que permiten a la Administración anticipar, detectar y reaccionar oportunamente ante eventuales atrasos o abandono de los trabajos, ya sea por insuficiencia en la capacidad financiera o por limitaciones operativas de las empresas contratadas en el marco del PROERI. No obstante, según oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-186-2025 del 10 de diciembre de 2025, la Administración señaló el uso de varias figuras de control, sin encontrarse mecanismos específicos para evaluar los riesgos derivados de que una misma empresa o consorcio ejecute de manera simultánea múltiples adjudicaciones y proyectos del Programa. Las herramientas mencionadas por CONAVI son las siguientes:

1. La garantía de cumplimiento por el 10% del monto del contrato
2. Las retenciones de pago por un 4% de cada pago hasta la terminación de las obras.
3. Las Sanciones al Contratista, donde el Contratante puede deducir los pagos adeudados al Contratista montos por daños y perjuicios equivalentes al 0,10% del

precio de contrato por cada día de atraso, hasta un máximo del 8% del monto total del contrato. Adicionalmente, según CONAVI, se contemplan penalizaciones específicas por ausencia injustificada de personal clave del Contratista, no entrega información o documentación solicitada por la Administración, retrasos y/o incumplimientos en la implementación de medidas de seguridad ocupacional, controles ambientales y señalamiento preventivo o dispositivos de seguridad y el incumplimiento de especificaciones o medidas sociales.

4. La terminación anticipada del Contrato: en casos de incumplimiento fundamental, el cual comprende, entre otros supuestos: el rechazo reiterado de diseños o retrasos injustificados en su entrega por más de 56 días, la falta de corrección de defectos dentro de plazos razonables, la suspensión no autorizada de trabajos por 28 días, el incumplimiento de mantener vigentes las garantías o pólizas exigidas, la demora que habilite el cobro del monto máximo de daños y perjuicios o insolvencia del Contratista, el abandono de la obra, la obstrucción de la supervisión o la cesión no autorizada del contrato. Asimismo, la cláusula señalada contempla la terminación por insolvencia, cuando el contratista es declarado en concurso de acreedores, quiebra o situación análoga.
5. Los seguros obligatorios: el Contratista debe mantener vigentes las pólizas de seguro de obra, planta y materiales durante toda la ejecución del contrato.
6. La supervisión técnica independiente: Todas las obras cuentan con supervisión de firmas consultoras independientes, que ejercen control técnico, de calidad y administrativo, monitorean el avance físico-financiero de los contratos y emiten alertas tempranas.

Por otra parte, CONAVI manifestó en ese mismo oficio que la normativa BCIE no establecía una obligación formal de identificar los compromisos contractuales vigentes de los oferentes ni de verificar su idoneidad financiera, en tanto para el caso de obras no exige la solicitud al oferente del formulario FIN - 6 Compromisos pendientes de Ejecutar con la Administración en Sentido Amplio y Sector Privado ni tampoco del formulario y FIN - 4 Idoneidad Financiera. No obstante, cabe señalar que tal disposición no exime al CONAVI, como organismo ejecutor, de considerar y administrar los riesgos asociados a la capacidad real de los contratistas para ejecutar múltiples adjudicaciones de manera simultánea.

Desde la perspectiva del ordenamiento jurídico, en particular de la Ley General de Control Interno, Ley n.º 8292, y del principio de eficacia reconocido por la Ley General de Contratación Pública, la Administración debe asegurarse de contar con información suficiente, confiable y oportuna para tomar decisiones que permitieran el cumplimiento adecuado de los objetivos del Programa, en donde el análisis de la capacidad económico-financiera y operativa de las empresas adjudicatarias constituía un insumo indispensable para garantizar decisiones informadas, prever eventuales incumplimientos y asegurar el uso eficiente de los recursos provenientes del crédito externo. Además, el principio de eficacia en contratación refuerza la obligación de la Administración de adoptar las medidas necesarias para obtener resultados útiles y adecuados, lo que incluye verificar razonablemente que las empresas adjudicatarias posean la capacidad para atender simultáneamente los compromisos asumidos.

En consecuencia, aunque no existiera un mandato expreso del BCIE, sí resulta en un deber, máxime por el volumen de recursos que representa PROERI, por la cantidad de obras a ejecutarse en periodos de tiempo coincidentes, y adjudicaciones en simultáneo de diversos proyectos a un mismo consorcio. Conforme a los principios de control interno, gestión del riesgo y eficacia administrativa, el CONAVI debe implementar mecanismos que le permitieran conocer la carga de trabajo vigente de los oferentes, su solvencia real, su disponibilidad de recursos y su capacidad operativa efectiva para ejecutar los contratos adjudicados simultáneos, esto en paralelo a otros mecanismos de control como lo son las garantías, las retenciones de pago o sanciones. La falta de tales mecanismos limitó la posibilidad de identificar riesgos relevantes y afectó la toma de decisiones informada en un Programa de la magnitud y complejidad del PROERI.

En razón de lo anterior, se concluye que no existe un análisis sistemático sobre los compromisos contractuales vigentes de los oferentes y sobre su capacidad operativa y financiera real, lo que constituye para el CONAVI una limitación significativa en la comprensión integral del riesgo asociado a la ejecución de las obras y las implicaciones de la materialización de este riesgo. No contar con esta información impide dimensionar adecuadamente la carga de trabajo que cada empresa mantiene con el sector público y privado, lo que dificulta prever posibles tensiones en la disponibilidad de recursos, eventuales retrasos o desafíos en la coordinación de múltiples proyectos simultáneos. Esta falta de insumos y de evaluación también restringe la posibilidad de adoptar decisiones informadas durante el proceso de contratación y limita la capacidad institucional para anticipar escenarios de presión operativa que podrían afectar la ejecución del Programa en su conjunto.

Adicionalmente, la ausencia de un análisis integral sobre la carga contractual vigente de los oferentes y sobre su capacidad operativa y financiera real no solo incide en riesgos operativos y en la ejecución de los proyectos, sino que también compromete la transparencia y la trazabilidad de las decisiones adoptadas, lo cual podría incrementar el riesgo de corrupción. En particular, la concentración de adjudicaciones en un mismo contratista sin contar con información suficiente y verificable sobre sus compromisos vigentes y capacidad efectiva de ejecución, limita la capacidad institucional para identificar, valorar y mitigar oportunamente eventuales riesgos de favorecimiento indebido, colusión o desviaciones en la ejecución contractual, en detrimento del principios de probidad que rige la contratación pública.

Las situaciones expuestas provocan que el CONAVI cuente con una visión incompleta sobre la situación real de los contratistas adjudicados, especialmente cuando se trata de empresas que participan de manera recurrente en varios procesos. Esta omisión no solo dificulta detectar riesgos emergentes, sino que también impide implementar medidas de seguimiento proporcionales al nivel de exposición de cada contratista y evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de análisis, documentación y monitoreo, con el fin de asegurar que las futuras decisiones se apoyen en criterios más integrales, oportunos y consistentes con la magnitud y complejidad del Programa.

#### **4. Orden**

En ejercicio de las potestades constitucionales y legales otorgadas a la Contraloría General, normadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y ordinales 4 y 12 de su Ley Orgánica, Ley n.º 7428, se ordena a Efraim Zeledón Leiva, Ministro de Obras Públicas y Transportes, en su condición de Presidente del Consejo de Administración del CONAVI, Organismo Ejecutor del PROERI, o a quien en su lugar ocupe el cargo, lo siguiente:

4.1 Diseñar e implementar mecanismos de monitoreo y control de la capacidad operativa y financiera de las empresas adjudicadas en el marco de ejecución de PROERI, sin perjuicio de otras medidas complementarias (sobre órdenes de inicio, programas de trabajo, entre otras), con el fin de mitigar los riesgos derivados de que una misma empresa o consorcio ejecute de manera simultánea múltiples adjudicaciones y proyectos del Programa, entre ellos la posibilidad de no cumplir con lo pactado en los contratos suscritos o provocar retrasos en las obras y afectar el cumplimiento de los objetivos del crédito externo por USD 700 millones (aproximadamente USD 282 millones para proyectos de CONAVI), con base en lo establecido en los artículos 7, 8, 10, 11, 14 y 15 de la Ley n.º 8292 y las buenas prácticas internacionalmente aceptadas en gestión de proyectos. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 13 de febrero de 2026, una certificación en donde se acredite el diseño de los mecanismos de monitoreo y control; y, a más tardar el 31 de marzo de 2026 y el 31 de julio de 2026, una certificación en la cual se acredite la implementación de los mecanismos de control y las medidas adoptadas producto de ese monitoreo.

4.2 Instruya a quien corresponda, a partir de la emisión de esta orden, para que en la publicación de las nuevas licitaciones pendientes para cumplir con la ejecución de los proyectos del PROERI, se incorpore como parte de los requisitos que deben presentar los oferentes, sin perjuicio de otras medidas complementarias: el listado de las obligaciones actuales de las empresas y consorcios participantes con el Estado y con terceros, para ser utilizado en la evaluación de las ofertas de las licitaciones, como requisito para medir la capacidad operativa y financiera de las empresas adjudicadas, lo anterior con base en los artículos 14 y 15 de la Ley n.º 8292 y el principio de eficacia en contratación pública según la Ley n.º 9986. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de enero de 2026, una certificación en donde se acredite la instrucción referente a la incorporación en las nuevas licitaciones de los requisitos señalados; y, a más tardar el 30 de abril de 2026 y el 31 de julio de 2026, una certificación en la cual se acredite la valoración de ese requisito como parte de las evaluaciones de las ofertas.

Por lo antes ordenado, se requiere que remita al Área de Fiscalización para la Mejora Pública, en los plazos establecidos para cada orden, las certificaciones correspondientes con la documentación de respaldo correspondiente al correo electrónico [contraloria.general@cgrcr.go.cr](mailto:contraloria.general@cgrcr.go.cr), mediante documento digital firmado o presentarlo en la plataforma de servicios de este Órgano Contralor, ubicada en el primer piso.

DFOE-SOS-0808

16

23 de diciembre, 2025

No se omite señalar que el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, establece que cuando en el ejercicio de sus potestades el Órgano Contralor haya cursado órdenes a los sujetos pasivos y estas no se hayan cumplido injustificadamente, las reiterará por una sola vez y fijará un plazo para su cumplimiento; pero de mantenerse la desobediencia una vez agotado el plazo, se tendrá como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor, según lo determine la Contraloría General.

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.

De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, el Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Atentamente,

Lía Barrantes León  
**Gerente de Área**

 **Firmado digitalmente**  
Valide las firmas digitales

BGG/EAM/pmt

Ce: Sr. Alejandro Picado Eduarte, Presidente, CNE.  
G: 2025001858-5