

R-DCA-0419-2018

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las trece horas siete minutos del siete de mayo del dos mil dieciocho.-----

Recurso de apelación interpuesto por la empresa **CONSTRUCTORA HERNÁN SOLÍS S.R.L.**, en contra del acto de no objeción emitido por el **CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)** dentro del concurso **No. ITB-CRPC-90413-2016-002** promovido por la **OFICINA DE NACIONES UNIDAS DE SERVICIOS PARA PROYECTOS (UNOPS)** para la construcción de la obra denominada *“Construcción sostenible del puente sobre el río Virilla en la ruta nacional No.32 en límite entre la provincia de San José y la provincia de Heredia”* recaído a favor del **CONSORCIO VIRILLA 32**, por un monto de \$22.369.087,33.-----

RESULTANDO

I. Que la empresa Constructora Hernán Solís S.R.L presentó recurso de apelación ante esta Contraloría General el día dieciséis de febrero del dos mil dieciocho. -----

II. Que mediante auto de las nueve horas cuarenta y dos minutos del veinte de febrero del dos mil dieciocho se solicitó el expediente administrativo del concurso, el cual fue atendido por medio del oficio No. DIE-07-18-0430 (009) del veinte de febrero de dos mil dieciocho.-----

III. Que mediante auto de las catorce horas cincuenta y cinco minutos del veintiocho de febrero del dos mil dieciocho se previno al Consejo Nacional de Vialidad aclarar si el expediente administrativo remitido es de acceso público, prevención que fue atendida por medio del oficio No. DIE-07-18-0513 (0021) del primero de marzo de dos mil dieciocho. -----

IV. Que mediante resolución R-DCA-0228-2018 de las catorce horas cincuenta minutos del dos de marzo del dos mil dieciocho, esta División admitió para trámite el recurso interpuesto por la empresa Constructora Hernán Solís S.R.L y confirió audiencia inicial a la Administración y al Consorcio adjudicatario para que se refieran a las manifestaciones realizadas en el recurso, audiencia que fue atendida por las partes según escritos agregados al expediente del recurso de apelación.-----

V. Que mediante auto de las nueve horas veintiséis minutos del veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, esta División otorgó audiencia especial a la empresa Constructora Hernán Solís para que se refiriera a los argumentos que en contra de su oferta fueron formulados por el Consorcio adjudicatario y la Administración, audiencia que fue atendida según oficio LCT-2018-0406-01 de fecha primero de abril de dos mil dieciocho agregado al expediente del recurso de apelación. ---

VI. Que mediante auto de las nueve horas cincuenta y siete minutos del veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, esta División otorgó audiencia especial al Consejo Nacional de Vialidad para que ampliara los términos de su respuesta a la audiencia inicial y se refiriera a todos los alegatos y elementos de prueba expuestos por Constructora Hernán Solís en su recurso, audiencia que fue atendida según oficio número DIE-07-18-0805 (018) de fecha tres de abril de dos mil dieciocho agregado al expediente del recurso de apelación. -----

VII. Que mediante auto de las catorce horas diecisiete minutos del cuatro de abril de dos mil dieciocho, esta División otorgó audiencia especial a las empresas para que se refirieran a las manifestaciones y anexos aportados por el Consejo Nacional de Vialidad según oficio número DIE-07-18-0805 (018) mencionado en el resultando No. VI anterior. -----

VIII. Que mediante auto de las quince horas treinta minutos del diez de abril de dos mil dieciocho, esta División otorgó audiencia especial al Consejo Nacional de Vialidad, para que se refiriera a las manifestaciones y elementos de prueba aportados por la empresa apelante Constructora Hernán Solís mediante oficio LCT-2018-0406-01 de fecha primero de abril de dos mil dieciocho que se menciona en el resultando V anterior, audiencia que fue atendida según oficio número DIE-07- 18-0921 (018) del dieciséis de abril de dos mil dieciocho. -----

IX. Que mediante auto de las catorce horas treinta y tres minutos del doce de abril de dos mil dieciocho, esta División corrigió el auto mencionado en el resultando VIII anterior, en donde se indicó por error que el oficio al que corresponde referirse es el número LCT-2018-0406-01 de fecha primero de abril de dos mil dieciocho, siendo lo correcto el oficio número LCT-2018-0404-01 de fecha cuatro de abril de dos mil dieciocho, tal cual se desprende de los archivos que fueron adjuntos; audiencia que fue atendida por el Consejo Nacional de Vialidad en oficio DIE-07-18-0921 (018) de fecha dieciséis de abril de dos mil dieciocho. -----

X. Que mediante auto de las nueve horas treinta y tres minutos del diecisiete de abril de dos mil dieciocho, esta División otorgó audiencia especial a las empresas para que se refirieran a las manifestaciones y anexos aportados por el Consejo Nacional de Vialidad según oficio número DIE-07-18-0921 (018) mencionado en el resultando IX anterior. -----

XI. Que mediante oficio DIE-07-18-0960 (018) del diecinueve de abril de dos mil dieciocho, el Consejo Nacional de Vialidad remitió a esta Contraloría General, los informes finales emitidos por parte de la supervisión de los puentes Quebrada Concepción y Río Virilla, como prueba para mejor resolver. -----

XII. Que mediante auto de las nueve horas treinta y tres minutos del veintitrés de abril de dos mil dieciocho, esta División prorrogó el plazo para resolver el presente asunto por un plazo de diez días hábiles contados a partir del vencimiento del plazo de treinta días luego de admitido el recurso incoado.-----

XIII Que mediante auto de las diez horas del veintitrés de abril de dos mil dieciocho se dictó el rechazó de plano de la prueba aportada por el Consejo Nacional de Vialidad y el Consorcio Adjudicatario.-----

XIV Que en el procedimiento se han observado las prescripciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas. -----

CONSIDERANDO

I. Hechos probados. Con vista en el expediente Administrativo y de apelación se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) promovió el concurso No. ITB-CRPC-90413-2016-002 cuyo objeto es la “Construcción sostenible del puente sobre el río Virilla en la ruta nacional No.32 en límite entre la provincia de San José y la provincia de Heredia” (según consta de la invitación a licitar y las bases del cartel, visible a folios 001 al 334 del expediente administrativo del concurso). **2)** Que al concurso indicado se presentaron las siguientes ofertas: a) Consorcio CODOCSA-FREYSSINET-IDINSA, b) Consorcio Virilla 32 integrado por Constructora Meco S.A., Puentes y Calzadas Grupo de Empresas S.A. y Puentes y Calzadas Infraestructuras S.A., c) Constructora Hernán Solís SRL., y d) Consorcio Puente Virilla integrado por Grupo Orosi S.A. y OAS Engenharia e Construcao S.A. (según consta del acta de apertura de fecha siete de noviembre de dos mil dieciséis, visible a folios 648 al 661 del expediente administrativo del concurso). **3)** Que en relación con las garantías presentadas por esas empresas se tiene que: **a)** Consorcio Puente Virilla menciona como anexo el formulario de garantía de oferta por un valor de \$180,000.00 emitido por Cathay de Costa Rica S.A.; **b)** Consorcio Virilla 32 menciona como anexo el formulario de garantía de oferta por un valor de \$180,000.00 emitido por Bac San José y Banco BCT; y, **c)** Consorcio Codocsa-Freyssinet-Idinsa menciona como anexo el formulario de garantía de oferta por un valor de \$180,000.00 emitido por Banco Davivienda S.A. (según consta de las respectivas ofertas visibles a folios 2399, 5429 y 7437 del expediente administrativo del concurso). **4)** Que en la sección del expediente administrativo denominada Garantías de Sostenimiento constan los siguientes: **a)** Formulario de Garantía de Oferta No. 4236838 emitido por el Banco Bac San José S.A. en fecha siete de noviembre de dos mil

dieciséis, otorgada en relación a la invitación a licitar (IAL) número ITB-CRPC-90413-2016-002 a favor de Consorcio Virilla 32 por la suma de \$180.000,00; **b)** Formulario de Garantía de Oferta No. 58325-P emitido por el Banco BCT S.A. en fecha tres de noviembre de dos mil dieciséis, otorgada en relación a la invitación a licitar (IAL) número ITB-CRPC-90413-2016-002 a favor de Consorcio Virilla 32 por la suma de \$90.000,00; **c)** Formulario de Garantía de Oferta No. GRB05004202470 emitido por el Banco Davivienda (Costa Rica) S.A. en fecha tres de noviembre de dos mil dieciséis, otorgada en relación a la invitación a licitar (IAL) número ITB-CRPC-90413-2016-002 a favor de Consorcio Codocsa-Freyssinet-Idinsa por la suma de \$180.000,00; **d)** Formulario de Garantía de Oferta sin número emitido por el Banco Cathay de Costa Rica S.A. en fecha veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, otorgada en relación a la invitación a licitar (IAL) número ITB-CRPC-90413-2016-002 a favor de Consorcio Puente Virilla por la suma de \$180.000,00 (según consta a folios 7447 a 7457 del expediente administrativo del concurso). **5)** Que mediante oficio UNOPS/13022017/90413/010 de fecha trece de febrero de dos mil diecisiete, el Área de Adquisiciones y Logística remite los siguientes certificados originales a la Oficial de Administración y Finanzas, en los siguientes términos: *“(...) se procede conforme a los lineamientos establecidos por el Manual de Adquisiciones de UNOPS, específicamente inciso 11.1.3 Pagos anticipados, en donde, detalla el siguiente párrafo: Manejo de las garantías bancarias. Las garantías bancarias, p. ej., las Garantías de Sostenimiento de Oferta, son documentos originales que pueden ser cobrados y que eventualmente, serán devueltos al licitante (a menos que UNOPS decida cobrarlos). Como tales, deben ser guardados en un lugar seguro y se debe tener extremo cuidado al manipularlos o llenarlos. El oficial de adquisiciones tiene la responsabilidad de entregar las garantías bancarias originales, p. ej., las Garantías de Sostenimiento de Oferta, al personal financiero de la unidad de negocios. El personal financiero debe realizar lo siguiente: -Conservar los documentos en un lugar seguro; -Hacer un seguimiento de la validez de los documentos a través de un sistema de registro; -Notificar al oficial las adquisiciones la fecha de vencimiento de las Garantías de Sostenimiento de Oferta con al menos dos semanas de antelación. Por lo anteriormente expuesto, se procede adjuntar las siguientes Garantías de Sostenimiento emitidas por las entidades bancarias para el concurso enunciado de la referencia (...)”* (según consta a folios 7741 y 7742 del expediente administrativo del concurso) **6)** Que la empresa Constructora Hernán Solís presentó en su oferta, las siguientes referencias de obras similares:

N°	Descripción del proyecto	Localización	Propietario	Empresas asociadas
1	Diseño y construcción de los Puentes sobre los Ríos Hatillo Nuevo y Hatillo Viejo Puentes y Construcción de los rellenos de aproximación. Puentes con tablero hiperestático mixto de acero y hormigón colado in situ con cimbra apoyada sobre terreno	Quepos, Costa Rica	Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	N/A
2	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre el Río Ciruelas con tablero hiperestático mixto de acero y hormigón colado in situ con cimbra autoportante	Alajuela, Costa Rica	Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	Consortio Terraplus
3	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre el Río Salitral con tablero hiperestático mixto de acero y hormigón colado in situ con cimbra autoportante	San José, Costa Rica	Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	Consortio Terraplus
4	Construcción de un paso a desnivel colado in situ con cimbra autoportante y la ampliación de puente sobre Río Ciruelas. Muros claveteados (soil nailing)	Alajuela, Costa Rica	DICA Desarrollos Inmobiliarios Centroamericanos S.A.	N/A
5	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre Quebrada Concepción. Puente de concreto postensado in situ mediante la técnica de avances por voladizos sucesivos y adicionalmente uso de cimbra autoportante	Concepción de Alajuela	Consejo Nacional de Vialidad	Consortio Terraplus
6	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre Río Virilla. Puente de concreto postensado in situ mediante la técnica de avances por voladizos sucesivos y adicionalmente uso de cimbra autoportante	San José, Costa Rica	Consejo Nacional de Vialidad	Consortio Terraplus
7	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre Río Grande. Puente de concreto postensado in situ mediante la técnica de avances por voladizos sucesivos y adicionalmente uso de cimbra autoportante	Ciudad Colón	Consejo Nacional de Vialidad	Consortio Terraplus
8	Construcción de 2300m ² de muros claveteados (soil nailing) para la construcción de edificio Q-Bo Parque del Café	San José, Costa Rica	HSI Parque del Café	N/A

(según consta del Anexo no. 8 “Competencias, experiencia, trabajos en curso y trabajos completados” visible a folios 3171 a 3176 del expediente administrativo del concurso). 7) Que

mediante Informe de Evaluación de Ofertas emitido en fecha primero de febrero de dos mil diecisiete, se observan los siguientes resultados para la empresa Constructora Hernán Solís en cuanto a la evaluación de experiencia en obras similares:

N°	Descripción del proyecto	Localización	Propietario	Empresas asociadas	Evaluación
1	Diseño y construcción de los Puentes sobre los Ríos Hatillo Nuevo y Hatillo Viejo Puentes y Construcción de los rellenos de aproximación. Puentes con tablero hiperestático mixto de acero y hormigón colado en sitio con cimbra apoyada sobre terreno	Quepos, Costa Rica	Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	N/A	No cumple. Esta experiencia no se ajusta a ninguno de los requerimientos
2	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre el Río Ciruelas con tablero hiperestático mixto de acero y hormigón colado en sitio con cimbra autoportante	Alajuela, Costa Rica	Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	Consorcio Terraplus	No cumple. Esta experiencia no se ajusta a ninguno de los requerimientos
3	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre el Río Salitral con tablero hiperestático mixto de acero y hormigón colado en sitio con cimbra autoportante	San José, Costa Rica	Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	Consorcio Terraplus	No cumple. Esta experiencia no se ajusta a ninguno de los requerimientos
4	Construcción de un paso a desnivel colado en sitio con cimbra autoportante y la ampliación de puente sobre Río Ciruelas. Muros claveteados (soil nailing)	Alajuela, Costa Rica	DICA Desarrollos Inmobiliarios Centroamericanos S.A.	N/A	Cumple. Construcción de muros claveteados
5	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre Quebrada Concepción. Puente de concreto postensado en sitio mediante la técnica de avances por voladizos sucesivos y adicionalmente uso de cimbra autoportante	Concepción de Alajuela	Consejo Nacional de Vialidad	Consorcio Terraplus	Cumple. Puente construido con el método de voladizos sucesivos Construcción con cimbra autoportante no se ajusta a lo requerido

6	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre Río Virilla. Puente de concreto postensado en sitio mediante la técnica de avances por voladizos sucesivos y adicionalmente uso de cimbra autoportante	San José, Costa Rica	Consejo Nacional de Vialidad	Consortio Terraplus	Cumple. Puente construido con el método de voladizos sucesivos Construcción con cimbra autoportante no se ajusta a lo requerido
7	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre Río Grande. Puente de concreto postensado en sitio mediante la técnica de avances por voladizos sucesivos y adicionalmente uso de cimbra autoportante	Ciudad Colón	Consejo Nacional de Vialidad	Consortio Terraplus	Cumple. Puente construido con el método de voladizos sucesivos Construcción con cimbra autoportante no se ajusta a lo requerido
8	Construcción de 2300m2 de muros claveteados (soil nailing) para la construcción de edificio Q-Bo Parque del Café	San José, Costa Rica	HSI Parque del Café	N/A	Cumple. Construcción de muros claveteados

NO CUMPLE. No presenta la totalidad de lo requerido

(según consta del citado Informe, visible a folios 8048 y 8049 del expediente administrativo del concurso). **8)** Que mediante Informe de Recomendación de Adjudicación identificado en el oficio UNOPS_2017_90413_019_RFC de fecha diecisiete de abril de dos mil diecisiete, constan los siguientes resultados de evaluación de ofertas:

TABLA NO. 1. EVALUACIÓN PRELIMINAR

Descripción	Oferente 1	Oferente 2	Oferente 3	Oferente 4
	CONSORCIO CODOCSA-FREYSSINET-IDINSA	CONSORCIO VIRILLA 32	CONSTRUCTORA HERNÁN SOLÍS SRL	CONSORCIO PUENTE VIRILLA
Anexo 1: Formulario de oferta	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Anexo 2: Garantía Bancaria de oferta	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Anexo 3: Datos del oferente	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Anexo 15: Declaración	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Anexo 16: Conflictos de intereses	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Anexo 17: Datos sobre controversias	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Anexo 18: Adiciones a la IAL	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple

RESULTADO	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
CUMPLE/ NO CUMPLE	Habilitado para la evaluación técnica			

TABLA NO. 2 RESUMEN EVALUACIÓN TÉCNICA

Descripción	Oferente 1	Oferente 2	Oferente 3	Oferente 4
	CONSORCIO CODOCSA-FREYSSINET-IDINSA	CONSORCIO VIRILLA 32	CONSTRUCTORA HERNÁN SOLÍS SRL	CONSORCIO PUENTE VIRILLA
1 Anexo 5: Programa preliminar	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
2 Anexo 6: Equipo del proyecto y estructura orgánica	Cumple	Cumple	Cumple	No Cumple
3 Anexo 6: Competencias, experiencia, trabajos en curso y trabajos completados				
3.1 Experiencia en obras generales	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
3.2 Experiencia en obras similares	Cumple	Cumple	No Cumple	Cumple
3.3 Equipo mínimo de construcción propuesto	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
3.4 Situación económica financiera	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
4 Anexo 9: Ejecución y sistema de gestión de calidad	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
5 Anexo 10: Sistema de gestión de la salud y la seguridad	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
6 Anexo 11: Sistema de gestión ambiental	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
7 Anexo: Subcontratistas y proveedores propuestos	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
8 Anexo: Fuentes propuestas de materiales naturales	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
9 Anexo 14: Declaración sucinta de los métodos propuestos	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
RESULTADO	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
CUMPLE/ NO CUMPLE	Habilitado para la evaluación financiera	Habilitado para la evaluación financiera	No Habilitado para la evaluación financiera	No Habilitado para la evaluación financiera

TABLA NO. 3 CUADRO COMPARATIVO OFERTA ECONÓMICA

ITEM	DESCRIPCIÓN	PRECIO ESTIMADO POR UNOPS (Engineer Estimate- EE)	Oferente 1	Oferente 2
		MONTO USD	CONSORCIO CODOCSA-FREYSSINET-IDINSA	CONSORCIO VIRILLA 32
1 00	TRABAJO AUXILIARES	136.057.60	189.228.40	809.631.02
2 00	VIALES	3.345.633.14	1.792.064.37	3.042.092.02

3 00	INFRAESTRUCTURAS	11.742.306.77	15.074.542.83	12.409.571.96
4 00	SEÑALIZACIÓN, BALIZAMIENTO Y DEFENSAS	141.076.46	237.494.18	89.423.32
5 00	ILUMINACIÓN	71.012.76	204.390.00	200.853.23
6 00	REPOSICIÓN DE SERVICIOS	216.478.67	276.978.30	137.421.90
7 00	OBRAS COMPLEMENTARIAS	380.675.71	210.190.00	314.166.39
8 00	INTEGRACIÓN AMBIENTAL Y PAISAJÍSTICA	259.735.19	524.232.04	248.996.69
9 00	SEGURIDAD Y SALUD	221.480.89	229.130.00	50.000.00
	TOTAL COSTO DIRECTO USD	16.514.457.19	18.738.250.13	17.302.156.53
	GASTOS GENERALES (VARIABLES Y FIJOS)	15.00% 2.477.168.58	27.51% 5.154.892.61	22.70% 3.926.928.92
	IMPUESTOS	INCLUIDO	INCLUIDO	INCLUIDO
	UTILIDAD	10.00% 1.651.445.72	7.00% 1.311.677.51	6.59% 1.140.001.88
	TOTAL GENERAL USD	20.643.071.049	25.204.820.24	22.369.087.33

(según consta del citado informe, visible a folios 8003 a 8017 del expediente administrativo del concurso). **9)** Que mediante oficio UNOPS/2017/96800/SS/028 de fecha veinte de abril de dos mil diecisiete, se le comunicó a la empresa Constructora Hernán Solís, que: *“concluida la evaluación técnica y financiera de las ofertas recibidas, la oferta presentada por Constructora Hernán Solís SRL, no ha resultado adjudicada para la presente Licitación Internacional. Para solicitar aclaraciones sobre su evaluación y de acuerdo a la Sección II de las bases de licitación el procedimiento es como se describe (...)”* (según consta a folios 8040 y 8041 del expediente administrativo del concurso) **10)** Que mediante oficio LCT-2017-0425-01 del veinticinco de abril de dos mil diecisiete, la empresa Constructora Hernán Solís solicita aclaración del resultado de selección a la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), en los siguientes términos: *“(...) nos informa que nuestra representada “no ha resultado adjudicada” (...) formulamos respetuoso pedido de aclaración, que mucho agradeceríamos se nos responda por escrito, especificándonos (si lo hubiere) el - o los - motivo (s) concretos atribuido (s) como supuesto (s) incumplimiento (s) de nuestra oferta; o bien, si estimándose cumpliente, hubo alguna otra oferta que, conforme a los criterios de evaluación, resultó ser más económica y ventajosa para la satisfacción de la necesidad administrativa (...)”* (según consta del citado oficio, visible a folios 7811 y 7812 del expediente administrativo del concurso). **11)** Que mediante oficio UNOPS/2017/96800/SS/035 de fecha veintisiete de abril de dos mil diecisiete, el Gerente de Programa a.i. se refirió a la solicitud de aclaración de la empresa Constructora Hernán Solís para lo cual manifiesta: *“No Cumple, puesto que presenta el Anexo 8/ 8.2, con listado y sustento de experiencia en obras similares. Sin embargo, en la experiencia 2) no*

*presenta experiencias que satisfagan el requerimiento de construcción de puentes o viaductos de concreto fabricados en el sitio con cimbra, bien apoyada sobre el terreno o bien autoportante. Por otro lado, En lo referente a la experiencia 1), aun cuando presenta un subcontrato como sustento para el requerimiento de haber construido puentes con avance de voladizos sucesivos, dicho sustento es una copia de un subcontrato. Este comité no ha podido encontrar los oficios que debieron aprobar dichos subcontratos, fechados en el año 2000, en los Archivos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica (MOPT), y de nuestro Asociado el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), que valide la subcontratación de la empresa Constructora Hernán Solís para atribuirse la experiencia. Por lo anteriormente expuesto, la oferta presentada por la Constructora Hernán Solís SRL queda inhabilitada para continuar a la etapa de evaluación financiera. Como se puede denotar en los antecedentes se dio la oportunidad tendente a mantener una igualdad de oportunidades, y principalmente al ser documentos históricos de verificar nuevamente las Experiencias en obras similares (cumple/ no cumple) solicitadas en las bases (...)" (según consta del oficio de cita, visible a folios 7820 a 7825). **12)** Que mediante oficio de fecha dos de mayo del dos mil diecisiete, la empresa Constructora Hernán Solís interpuso protesta formal respecto de su exclusión en el concurso, sobre lo cual señaló entre otras cosas: "(...) esa experiencia en obras similares, que se nos desconoce (...), precisamente se encuentra en la realización de las obras de subcontrato a que se alude en el párrafo segundo (que incluye actividades de construcción de puentes de concreto fabricados en el sitio con cimbra, bien apoyada sobre el terreno o bien autoportante); de ahí que si con criterio de justicia se nos reconociera y admite la experiencia derivada de dicha subcontratación, tendríamos que ninguno de los dos motivos que han sido aducidos para excluir nuestra oferta, serían válidos ni oponibles(...) 6° En síntesis, nuestra experiencia derivada de dicho subcontrato, no sólo es existente - y ha sido demostrada (y confirmada por distintos medios)-, sino que además, en su momento, su realización fue aprobada por el funcionario competente de la Administración y por el propio Ingeniero Inspector de dichas obras; y también, ha sido admitida por el mismo CONAVI; de manera que las razones aducidas por el Comité de Evaluación para desconocerlas, no son válidas; y por tanto el criterio y resultado de exclusión de nuestra oferta, ha de ser dejado sin efecto (...)" (según consta del citado oficio visible a folios 7915 a 7921 del expediente administrativo del concurso). **13)** Que mediante oficio de fecha veintitrés de mayo de dos mil diecisiete, emitido por la Asesora Legal Corporativa y el Asesor Legal General de la UNOPS, oficina de Nueva York, se resolvió el*

recurso de protesta interpuesto por Constructora Hernán Solís en los siguientes términos: “(...) **Respecto a la experiencia N° 2:** El subcontrato presentado NO CUMPLE con el requerimiento técnico de las Bases por los siguientes motivos: 1. El Subcontrato contempla la construcción de tres puentes mayores sobre la RN-27 puente sobre el río Virilla, Puente sobre el Río Grande y Puente sobre la Quebrada Concepción. a. **Respecto al Puente sobre el Río Virilla en la RN-27-** Este puente es construido con el procedimiento de avance por voladizos sucesivos, lo cual indica que no se utilizó cimbra como método constructivo, sino que se utilizaron carros de avance. Si bien los contrapesos del puente han sido construidos utilizando cimbras, estas fueron sólo para las losas superiores del contrapeso. Entiéndase que toda estructura está dividida en tres partes 1. Contrapeso de un extremo; 2. Puente; 3. Contrapeso del otro extremo (...) por tal motivo al no haber sido construido el puente con cimbra, NO CUMPLE con la experiencia No. 2. b. **Respecto al Puente sobre el Río Grande en la RN-27-** Este puente es construido con el procedimiento de avance por voladizos sucesivos, lo cual indica que no se utilizó cimbra como método constructivo, sino que se utilizaron carros de avance. Si bien los contrapesos del puente han sido construidos utilizando cimbras, estas fueron sólo para las losas superiores del contrapeso. Entiéndase que toda estructura está dividida en tres partes 1. Contrapeso de un extremo; 2. Puente; 3. Contrapeso del otro extremo (...) por tal motivo al no haber sido construido el puente con cimbra, NO CUMPLE con la experiencia No. 2. c. (...) Habiéndose constatado que el subcontrato no sirve para sustentar la experiencia N° 2, **Respecto al Puente sobre la Quebrada Concepción en la RN-27-** Este puente es construido con el procedimiento de avance por voladizos sucesivos, lo cual indica que no se utilizó cimbra como método constructivo, sino que se utilizaron carros de avance. Por tal motivo NO CUMPLE con la Experiencia No.2 (...) En conclusión, luego de la revisión de contenido/ fondo del subcontrato y demás contratos, se constata que su representada NO CUMPLE en sustentar la Experiencia N° 2, no obstante que si cumple en sustentar las Experiencias N° 1, N° 3 y N° 4 (...)” (el resaltado es del original, según consta del oficio de cita visible a folios 7935 a 7945 del expediente administrativo del concurso). **14)** Que el CONAVI emitió el oficio POE-01-2018-0121 del ocho de febrero de dos mil dieciocho, suscrito por el señor Oldemar Sagot González, en su condición de Gerente a.i. de la Unidad Ejecutora del Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial, en adelante Unidad Ejecutora, en el cual se dispuso lo siguiente: “(...) habiendo sido remitido a esta Unidad Ejecutora por medio del oficio UNOPS_2017_90413_JPS_013 de fecha 08 de febrero pasado, el expediente administrativo de

la contratación de referencia, y como respuesta al oficio UNOPS/2017/90413/069/SS de fecha 21 de junio de 2017 y en ampliación al oficio POE-01-2017-0756 de fecha 21 de junio de 2017 (...) Una vez revisado el informe enviado y teniendo a la vista copia certificada del expediente completo, correspondiente a los antecedentes de la contratación, bases del cartel, invitación al concurso, solicitudes de aclaración, notas aclaratorias emitidas por UNOPS, enmiendas realizadas al cartel, las ofertas recibidas, evaluación de las propuestas, análisis de las ofertas económicas, recomendación de adjudicación y conclusión; de parte de esta Unidad Ejecutora lo procedente es conferir la respectiva aprobación hacia la II recomendación externada por la UNOPS, siendo que de la revisión llevada a cabo no solamente tiene una conformidad del procedimiento llevado a cabo con la normativa de UNOPS, sino que en general se da un cumplimiento de las garantías correspondientes a los principios de la contratación administrativa que vinculan este procedimiento a la normativa nacional (...)" (según consta del oficio citado, visible a folios 110 y 111 del expediente del recurso de apelación). **15)** Que mediante oficio No. POE-01-2018-2018 de fecha nueve de febrero de dos mil dieciocho, el Consejo Nacional de Vialidad emite el "Aviso de Adjudicación concurso No. ITB-CRPC-90413-2016-002 (...)" con el cual comunicó a las partes lo siguiente: "Con base en las solicitudes de ratificación de adjudicación enviadas por parte de UNOPS (...) para el consorcio de empresas Consorcio Virilla 32, mediante oficio POE-01-2018-0121 del 08 de febrero pasado, esta Unidad Ejecutora confirió la aprobación de las recomendaciones emitidas por UNOPS. (...)" (según consta a folio 119 al 121 del expediente del recurso de apelación). **16)** Que al atender la audiencia especial otorgada por esta División mediante auto de las nueve horas veintiséis minutos del veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, la empresa Constructora Hernán Solís SRL mediante oficio No. LCT-2018-0404-01 del cuatro de abril del dos mil dieciocho aportó un detalle de los proyectos en los cuales su representada ha incorporado el uso de la técnica cimbra en la construcción de puentes, del cual se destaca que los tractos construidos mediante esa metodología suman un total de 490 metros, desglosados de la siguiente forma 210 metros correspondientes a los puentes Hatillo Nuevo y Hatillo Viejo y un total de 280 metros construidos en los puentes de la ruta 27 sobre los ríos Virilla, Grande y Quebrada Concepción, según acreditó en el siguiente cuadro:

Proyecto	Longitud del elemento(s) construido (m)	Longitud del vano menor del puente (m)	Longitud entre los bastiones (m)	Observación
Puente Hatillo Nuevo	120.00	60.00	120.00	Construcción de la losa del puente bajo la misma metodología de construcción avalada al Consorcio CODOCSA-IDINSA-FREYSSINET
Puente Hatillo Viejo	90.00	45.00	90.00	Construcción de la losa del puente bajo la misma metodología de construcción avalada al Consorcio CODOCSA-IDINSA-FREYSSINET
Puente Quebrada Concepción	60.00 (30 x 2)	41.20	293.50	Construcción de las dovelas de cierre en los extremos con cimbra apoyada en terreno (excluye construcción por método de avance sucesivo)
Puente Virilla	100.00 (50 x 2)	160.00	260.00	Construcción de las contrapesas en los extremos con cimbra apoyada en terreno (excluye construcción por método de avance sucesivo). Cada contrapesa tiene una longitud de 50 metros
Puente Río Grande	120.00 (60 x 2)	180.00	300.00	Construcción de las contrapesas en los extremos con cimbra apoyada en terreno (excluye construcción por método de avance sucesivo). Cada contrapesa tiene una longitud de 60 metros
Gran Total	490.00		1063.50	

(disco compacto visible a folios 458 al 460 del expediente de apelación). **17)** Que mediante oficio DIE-07-18-0805 (018) de fecha tres de abril de dos mil dieciocho, el Consejo Nacional de Vialidad aportó al trámite, copia completa del Formulario de Garantía de Oferta No. 4236838 emitido por el Banco Bac San José S.A. en fecha siete de noviembre de dos mil dieciséis, otorgada en relación a la invitación a licitar (IAL) número ITB-CRPC-90413-2016-002 a favor de Consorcio Virilla 32 por la suma de \$180.000,00, la cual consta de dos páginas en la que constan dos firmas autorizadas (según consta a folio 456 y 457 del expediente del recurso de apelación).-----

II. De la audiencia final. Este órgano contralor estimó innecesario otorgar la audiencia final de conclusiones en este caso, en el tanto que se contaba con los elementos suficientes para resolver el asunto en debate, por lo que, de conformidad con el artículo 190 del Reglamento a la

Ley de Contratación Administrativa y siendo que la audiencia final es de carácter facultativo se resolvió prescindir de esta audiencia, por lo que corresponde indicarlo para que sea de conocimiento de todas las partes.-----

III. Sobre las pretensiones del Consorcio Virilla 32 al momento de contestar la audiencia inicial y de la Administración al contestar audiencia especial. 1) Sobre la ausencia de pretensión en el recurso.

Manifiesta el Consortio adjudicatario, que el recurso de apelación padece de una causal de inadmisibilidad, por cuanto el artículo 3 de la Ley de Contratación Administrativa establece que el régimen de nulidades de la Ley General de la Administración Pública se aplicará a la contratación administrativa. En ese sentido apunta que no le es posible identificar si el apelante ha pretendido solamente dejar en claro que el cartel del concurso contemplaba cláusulas de evaluación de experiencia en obras similares que a criterio del apelante habrían estado equivocadas desde su inicio y por ello ha señalado los criterios que a su juicio debió reunir el cartel, solo a título de inconformidad; si la intención del recurso es que se confirme para efectos de futuros concursos, que esa empresa sí es titular de la experiencia denegada de los puentes adjudicados al consorcio Asociación de Empresas Terraplus en la denominada Ruta 27 en donde señala que tanto el apelante como la empresa Freyssinet, habrían ejecutado obras en los mismos puentes; o bien podría ser que la empresa apelante pretende que el recurso se acoja para que se anule el procedimiento administrativo por la deficiencia en el foliado que ha señalado. En cualquiera de los casos, estima que el recurrente no ha requerido en su recurso que se declare la nulidad del acto recurrido, razón por la cual esta Contraloría General estaría vedada de otorgar al petente más de lo que su pretensión solicita. Continúa manifestando que dentro de las causales para declarar la inadmisibilidad de un recurso que tienda a pretender una nulidad regida por la LGAP, es precisamente la ausencia de pretensión, que es precisamente la situación del recurso de análisis. Por su parte, la Administración indicó en mediante oficio DIE-07-18-0921 (018) de fecha dieciséis de abril de dos mil dieciocho, como respuesta a la audiencia especial conferida mediante auto de las quince horas treinta minutos del diez de abril de dos mil dieciocho, que en el escrito de apelación no existe pretensión alguna en relación con el acto de no objeción. Continúa manifestando que la omisión al requerir que el acto sea anulado o bien cualquier otro alcance, podría inducir al operador a una sustitución de la voluntad del gestionante a detonar una patología extra petita, pronunciándose esta Contraloría sobre aspectos no pretendidos por la gestionante. **Criterio de la División:** En el caso, el Consorcio adjudicatario solicita declarar la

inadmisibilidad del recurso con ocasión de lo dispuesto en el artículo 285 inciso c) y punto 2) de la Ley General de Administración Pública; respecto de lo cual debe considerarse que este articulado al formar parte del Libro Segundo del Procedimiento no resulta aplicable al régimen de contratación administrativa en los términos que dispone el artículo 367 inciso b) de la Ley General de la Administración Pública (LGAP). En ese sentido, si bien es cierto la Ley de Contratación Administrativa no aplica al procedimiento promovido y adjudicado por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicio para Proyectos, lo cierto es que sí regula el ejercicio de la competencia de este órgano contralor para conocer de la impugnación de actos finales en aquellas contrataciones que se rigen por los principios generales de contratación administrativa (principio de control en específico), conforme lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 1 y el párrafo penúltimo del artículo 84 de la Ley de Contratación Administrativa. En el caso, debe precisarse que el presente procedimiento se rige por los principios constitucionales de contratación administrativa, según se indicó en el propio Memorando de Acuerdo (MDA) y sus respectivas adendas, suscritos por el Consejo Nacional de Vialidad y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicio para Proyectos (UNOPS, por sus siglas en inglés) para el proyecto “Estudios Previos, Diseño y Construcción de los Puentes sobre los ríos Virilla en las Rutas Nacionales 32 y 147 y Río Pirro en la Ruta Nacional 3 (Préstamos BCIE 1)”, refrendado mediante oficio No. 08736 (DCA-2205) de fecha veintidós de agosto de dos mil catorce que indica: *“Los procedimientos de contratación que sean requeridos para la ejecución del presente acuerdo se llevarán a cabo en el respeto a los principios de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) de Costa Rica.”* En igual sentido, el mencionado oficio No. 08736 (DCA-2205) de fecha veintidós de agosto de dos mil catorce mediante el cual este órgano contralor otorgó el refrendo al citado Memorando de Acuerdo indicó sobre el tema lo siguiente: *“(…) En vista de lo que viene dicho, y en lo que respecta a la actividad contractual que llegue a desplegar la UNOPS, se deberán aplicar y respetar los principios que rigen la contratación administrativa, ello por cuanto el propio contrato de préstamo que otorga recursos al proyecto lo dispuso (...) En ese sentido y como parte de los principios que rigen la contratación administrativa se encuentra la sujeción al control jerárquico impropio por parte de esta Contraloría General, lo cual ha sido establecido por la Sala Constitucional en razón del origen público de los fondos con que se financien total o parcialmente las contrataciones y del origen constitucional de las facultades de control y fiscalización que ostenta este órgano contralor (...) partiendo de lo que viene dicho, y en respeto al ordenamiento jurídico costarricense en general y en particular a lo dispuesto en el*

contrato de préstamo No. 2080, en las contrataciones que realice UNOPS con ocasión de la ejecución del Acuerdo que ahora se refrenda, la tramitación de los recursos de objeción en contra del cartel y los recursos de apelaciones en contra del acto de adjudicación, declaratoria de infructuoso o desierto, cuando en razón del monto correspondiera a la Contraloría General, se tramitaría de acuerdo con lo fijado en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento(...). Ahora bien, respecto del cuestionamiento realizado por el Consorcio adjudicado, debe precisarse que de una lectura del recurso se desprende que se cuestiona la motivación del acto de adjudicación interna, así como se refiere nulidad por violación al principio de igualdad y se cuestiona la motivación técnica y errores en que estima la empresa recurrente que incurrió la UNOPS y el propio CONAVI al realizar el análisis que sustenta el acto de no objeción emitido y el posterior aviso de adjudicación. De ahí entonces que en aplicación del *principio "pro actione"*, se deduce con claridad que el interés de la empresa recurrente es precisamente la anulación del acto final compuesto por diversos argumentos que expone en su recurso; por lo que no estima este órgano contralor que exista una ausencia de pretensión en el recurso, pues es abundante la argumentación de la recurrente de cómo estima que cumple los aspectos por los cuales fue declarada inelegible por la UNOPS. Es por ello que procede **declarar sin lugar** este argumento.-----

IV. Sobre el fondo del recurso. A) Ponderación de la experiencia a la empresa recurrente.

Sobre la procedencia de contabilizar la experiencia No. 2. Manifiesta la empresa apelante, que el único motivo de su exclusión es erróneo, toda vez que su representada sí cuenta con la experiencia en obras similares que solicitó el cartel; y por tanto, su oferta es admisible, además de que cuenta con un precio menor respecto de la adjudicataria. Menciona que ante solicitud de aclaración, se le indicó que no cumple, puesto que en la experiencia No. 2, pues no presenta experiencias que satisfagan el requerimiento de construcción de puentes o viaductos de concreto fabricados en el sitio con cimbra, bien apoyada sobre el terreno o bien autoportante y en lo referente a la experiencia No.1, por no aportar documentación que demuestre haber construido, como contratista o subcontratista, puentes con avance de voladizos sucesivos. Disconforme con tales motivos, interpuso la respectiva protesta en la cual se resolvió que su experiencia No. 1 "SI CUMPLE", manteniéndose la atribución del supuesto incumplimiento respecto a la experiencia No. 2". Continúa manifestando que dejando de lado las formalidades correspondientes, y centrándose en el análisis del objeto, concluye que su representada cumple con la experiencia relacionada con la construcción de al menos 1 (un) viaducto y/o puente (vial

y/o ferroviario) de concreto postensado en el sitio mediante la técnica de avance por voladizos sucesivos (experiencia No.1), por lo que el único punto en discusión relevante en la presente apelación debe ser el cumplimiento o no de la experiencia No. 2 relacionada con la construcción de puentes o viaductos de concreto fabricados en el sitio con cimbra bien apoyada sobre el terreno o bien autoportante. Alega que ha de establecerse similitud que existe entre el objeto del concurso y los puentes que ofrece para respaldar su experiencia No.2, ya que el puente a construir corresponde a un puente de 285 metros de longitud, cuyos elementos, deben ser construidos utilizando dos técnicas constructivas combinadas, la de avance por voladizos sucesivos, que se utilizará para el tablero de la superestructura, mientras que en la parte más próxima a los bastiones, se construye lo que se denominan dovelas de cierre del puente, de concreto, fabricadas en el sitio con cimbra y/o encofrado, apoyada sobre el terreno o bien autoportante, por lo que estima que la experiencia en obras similares, debe estar en función del puente que se pretende contratar; ya que la experiencia que requiere el cartel, es aquella que le permita a la Administración, asegurarse que el adjudicatario podrá cumplir con el objeto contractual. Afirma que el cartel no estableció en los requisitos de experiencia que las mismas se debieran cumplir en puentes diferentes; por lo que considera que ambos requisitos bien podrían ser cumplidos en un mismo puente, que combine ambas técnicas constructivas semejantes al objeto del concurso y que por ello no podría exigirse tal requerimiento a éstas alturas de proceso, ya que esto violaría los principios de legalidad, seguridad jurídica, transparencia y buena fe, ya que se estaría pidiendo algo no estipulado en el cartel. Argumenta que el cartel no definió el término cimbra o cimbra autoportante, sólo indicó que para validar la experiencia, se requería haber construido puentes de concreto con cimbra bien apoyada sobre el terreno o autoportante, por lo que se debe acudir al significado usual de las palabras y al significado técnico de las mismas, concluyendo el apelante que cimbra es un armazón que sostiene cualquier estructura durante su construcción, por lo que resulta equivalente a formaleta, o encofrado. Expone que revisando los planos de los puentes de la ruta 27, sobre los ríos Virilla y Grande se puede constatar que en todo ellos se realizaron encofrados o Cimbra apoyadas sobre el terreno en los contrapesos y en el caso de puente sobre la Quebrada Concepción, se utilizó cimbra para la construcción de las dovelas de cierre, todo en los extremos de los tres puentes, cumpliendo con los requisitos cartelarios exigidos. Considera que encuentra un trato desigual por parte de la promovente a la hora de evaluar las ofertas, toda vez que la metodología de colocar posteriormente al montaje de las vigas una formaleta o

encofrado para el colado de la losa de concreto, es lo que califican como cimbra, trabajos que se realizaron en los puentes de Hatillo Nuevo y Hatillo Viejo, obras que coinciden en la fabricación de la losa de la superestructura con los puentes acreditados al Consorcio Codocsa-Freyssinet-Idinsa, no siendo válido ni razonable que el caso de dicho Consorcio sí se acepte dicha experiencia y su caso no se reconozcan como experiencia positiva en cimbra. El Consorcio adjudicatario por su parte responde que el apelante no rebate todos los incumplimientos que le fueron imputados como causal de descalificación de su oferta, toda vez que esas obras fueron adjudicadas a un consorcio donde no participó la empresa apelante ni tampoco se le subcontrató a dicha empresa la labor profesional de construcción de los puentes, cuya construcción pretende ahora adjudicarse el apelante, a raíz de un supuesto subcontrato. Cuestiona el hecho de que el oferente pretende adjudicarse la calidad de subcontratista de los citados puentes con el mero decir de una empresa consultora nacional, mas no con una aprobación o certificación ni de la Administración licitante, ni tan siquiera del consorcio adjudicatario (contratista), lo cual resta toda seriedad y validez al argumento la información sobre cada proyecto que intenta acreditar cada oferente, debe estar respaldada en Constancias de Terminación de Obras emitidas por la Administración contratante, en donde consten además las características establecidas para la evaluación en este pliego. Afirma que en el marco del presente concurso, se acreditó que la empresa Freyssinet de México, fue en efecto subcontratada por el consorcio Asociación de Empresas Terraplus, para construir esos puentes e incluso aportó oficio de aprobación emitido por el MOPT que era el propietario del proyecto, mientras que el apelante no presenta ninguna aprobación emitida por autoridad alguna. Añade que el contrato aportado por el apelante corresponde a mano de obra; a lo sumo la empresa constructora le subcontrató la provisión y manejo del personal, lo cual dista mucho de labores profesionales de diseño, ingeniería planeamiento, inspección, arquitectura, dibujo, planimetría y todo el conjunto de actividades profesionales que caracterizan la construcción de obras civiles. Agrega que si el contrato del apelante hubiese sido para suplir la mano de obra no calificada, sin carros de avance en voladizo, sin equipos especiales de refuerzo, y no menos importante, sin la presencia del personal calificado, capacitado técnicamente para manejar estos equipos, es desde todo punto de vista imposible ejecutar una infraestructura de la envergadura de los puentes en cuestión. El hecho de que una de las empresas que conformaba el Consorcio de empresas inspectoras, le haya puesto un sello de aprobado al contrato, no significa en absoluto que la Administración hubiese aprobado una subcontratación, así como la aprobación de una

compañía consultora de la finalización de una obra no implica la aprobación de la Administración, lo cual pareciera suficientemente claro y permite por ello apreciar la fragilidad del argumento que ensaya el apelante. Por esa misma razón, poca o ninguna relevancia tiene el hecho de que la consultora IMNSA Ingenieros Consultores, venga dieciocho años después a emitir una constancia de que el apelante fue subcontratista en las citadas obras, tanto porque no era esa compañía el inspector del proyecto como se le quiere hacer aparecer (lo era el consorcio IMNSA-GREINER Inc), y además porque ese documento no tiene carácter de documento público ni ostenta fe pública ni cosa parecida; es decir, no pasa de ser una constancia privada emitida por una empresa privada a favor de otra empresa privada. Estima que entrar a valorar la experiencia No. 2 (cimbra) del Apelante con base a los tres mismos puentes de la ruta 27 para tenerlas como experiencia en obras ejecutadas con cimbra, no iría más allá de un mero ejercicio teórico, puesto que la apelante no ha acreditado haber construido esos puentes. Afirma no es válido definir cimbra como cualquier elemento construido con concreto, dado que este en el momento de su colocación en obra es un elemento esencialmente líquido, por lo que precisa de una formaleta que le dé la forma requerida, por lo que a su juicio no es válido que cualquier elemento de concreto, resulte adecuado para acreditar experiencia en puentes realizados con cimbra. Expone que partiendo de la tesis del apelante cualquier edificación que use formaletas, sería válida como experiencia en puentes con cimbra y por tanto no sería necesario que a quien se le encomendará la construcción de un puente, haya tenido experiencia demostrada en la construcción de este tipo de estructura, pues si hubiese construido cercas en casas de habitación, en tanto hayan utilizado formaletas, podrían acreditar el cumplimiento del requisito cartelario, dada la falta de definición lingüística del concepto técnico de cimbra que alega el recurrente. Señala que el último de los requisitos exigidos por la UNOPS es muy claro al requerir que se aporte experiencia en la construcción de puentes o viaductos construidos con cimbras, de más de 300 metros de longitud entre bastiones y el apelante, en ningún caso se puede dar validez a su pretendida experiencia en este tipo de construcción por lo que pretende justificar esta longitud sumando distintos tramos de diferentes puentes, y no puentes completos tal como exige el requisito cartelario. Argumenta que aun considerando los contrapesos de los puentes como cimbrados, la suma de lo pretendido por el apelante, suma un total de 270 metros, cuando el cartel exige un mínimo de 300. Finalmente coincide en consorcio en cuanto a que los puentes que fueron validados por UNOPS al Consorcio Codocsa, a saber: Diseño y Construcción del Puente sobre el Ríos

Portalón, Diseño y Construcción de Puente sobre el Río Parrita, Diseño y Construcción del Puente sobre el Río Paquita, Diseño y Construcción de Puentes sobre el Río Naranjo, ninguno califica como puentes o viaductos ejecutados bajo la mecánica de cimbra, sino más bien como puentes con una superestructura conformada por vigas continuas postensadas y losa colocada en sitio, que es una técnica diferente a la que se pretende evaluar. La Administración responde que la apelante pretende inducir a creer que UNOPS quiso decir, sin justificación ni razonamiento alguno, que decidió sí acreditar la experiencia derivada del citado subcontrato de puentes de la Ruta 27, solo porque así lo solicitó este oferente; no obstante, es claro que en realidad lo que hizo UNOPS fue abstraerse inicialmente de analizar el tema formal/jurídico de la falta de prueba del subcontrato, para en todo caso también desvirtuar desde la óptica técnica la imposibilidad de calificar esa experiencia, tal como en efecto lo hizo. Manifiesta que la apelante al presentar su oferta conocía y aceptó las normas de adquisición de bienes y servicios que aplica UNOPS y en el presente proceso, se le dio trámite a las protestas presentadas por dos oferentes: a) Consorcio Puente Virilla y b) Constructora Hernán Solís SRL, aceptando luego de pertinente análisis legal y técnico de rigor, los argumentos y pruebas presentadas por dichas empresas. Como consecuencia de dicho análisis, UNOPS ratificó la descalificación de ambas empresas, así como la propuesta de adjudicación en relación a la oferta presentada por el Consorcio Virilla 32, todo lo cual fue objeto de la no objeción emitida por parte del CONAVI. Menciona que en el caso de Constructora Hernán Solís, la exclusión de su oferta se circunscribe a dos motivos, Constructora Hernán Solís S.R.L.. señala que en el documento transcrito se le reconoció como válida la Experiencia No 1, lo cual a la luz del indicado oficio es parcialmente cierto, ya que de manera voluntaria el recurrente omite hacer mención sobre el resto de las consideraciones contenidas en dicho documento. Si bien es cierto, la Experiencia No. 1 se resuelve que es válida técnicamente, la misma no puede serle considerada o validada, ya que se requería de manera adicional presentar el documento de soporte que validara dicha información, lo cual a todas luces nunca fue presentado por parte del recurrente. Alega que no lleva razón el recurrente, al señalar un presunto vicio en cuanto a la valoración de su experiencia, siendo que UNOPS de manera clara, le solicita aportar el documento de soporte de acuerdo con las especificaciones contenidas en las bases de la licitación, y bajo esos términos el ahora recurrente, nunca presentó dicho sustento, por lo cual no se considera que hubiese cumplido con la experiencia requerida. expone que Los puentes ofrecidos como experiencia, mismos que se ubican en la ruta 27 sobre los ríos Virilla, Grande y quebrada concepción, fueron

construidos con el procedimiento de avance por voladizos sucesivos, lo cual indica que no se utilizó cimbra como método constructivo, sino que se utilizaron carros de avance. Estima que lo anterior constituye causal suficiente para descalificar la oferta pues no cumple con las condiciones establecidas para ser consideradas como válidas de acuerdo al cartel y que constituye un elemento de descalificación de la oferta. Considera que la inconformidad del apelante constituye un argumento propio del recurso de objeción al cartel, y no de un argumento propio de esta instancia, encontrándose precluido. Respecto de los puentes Hatillo Nuevo y Viejo alega que los mismos no pueden ser considerados pues en los mismos se utilizó acero en la estructura definitiva y no concreto como lo exigía el cartel y además menciona que las experiencias de Freyssinet poseen elementos de concreto y cumplen claros principios de los puentes sean todas superiores o iguales a 30 metros. Explica que la cimbra consta de estructuras temporales y pueden ser de distintos materiales. En las experiencias que presenta el Consorcio Codocsa como las que presenta Constructora Hernán Solís, utilizan las vigas longitudinales de acero que forman parte de la estructura permanente del puente propuesto. La diferencia radica en que en el caso del recurrente, los elementos utilizados son de acero (no admitidos en el cartel) mientras que en el caso de Consorcio Codocsa- son de concreto (los cuales sí están expresamente admitidos por el cartel). **Criterio de la División.** En el caso bajo análisis, se tiene que la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (en adelante UNOPS) promovió el concurso ITB-CRPC-90413-2016-002 para contratar la construcción de la obra denominada “Construcción sostenible del puente sobre el río Virilla en la ruta nacional No.32 en límite entre la provincia de San José y la provincia de Heredia”, lo anterior en su calidad de gestor de los fondos públicos obtenidos por el Consejo Nacional de Vialidad del Contrato de Préstamo No. 2080 con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) (hecho probado 1). Conforme se aprecia de las piezas del expediente administrativo, participaron cuatro oferentes, entre los cuales figura la empresa recurrente (hecho probado 2) y que el objeto del concurso recayó a favor del Consorcio Virilla 32 (hecho probado 15). Consta de las bases de licitación, el proceso de evaluación al cual se someterían los oferentes para seleccionar una oferta ganadora. Según se desprende de la Sección III Métodos y Criterios de Evaluación, los oferentes son evaluados en tres etapas: una primera revisión preliminar, que de conformidad con lo dispuesto en la cláusula 33 Examen Preliminar: *“Tras abrir las ofertas, UNOPS procederá a realizar un examen preliminar de estas. Durante dicho examen UNOPS podrá rechazar toda oferta que no cumpla los requisitos establecidos en*

esta IAL, sin necesidad de nuevas consultas con el oferente. Las ofertas incompletas, sin fundamento, claramente no competitivas o con desviaciones materiales respecto de las condiciones del Contrato o con reservas a estas, podrán rechazarse o excluirse de los pasos subsiguientes, a discreción absoluta de UNOPS, en cualquier momento de la evaluación, inclusive después del examen preliminar. Una vez que se hayan abierto las ofertas, no se permitirá a un oferente corregir o retirar las desviaciones materiales o las reservas de una oferta” (folio 591 del expediente administrativo). Superada esta fase, las ofertas continúan con la evaluación técnica y financiera regulada de forma general en la cláusula 32 Evaluación que cita: “Las ofertas se evaluarán en base de la "oferta más baja que cumple sustancialmente los requisitos”. En primer lugar, se evaluará el cumplimiento técnico de las ofertas sobre la base de: Los conocimientos técnicos y la experiencia; La seguridad, la calidad y los seguros; y La capacidad, los recursos y el personal clave. En segundo lugar, se evaluarán las ofertas que cumplen los requisitos técnicos sobre la base del precio y la relación costo-calidad, analizando todos los costos, riesgos y beneficios pertinentes de cada oferta a lo largo del ciclo de vida de la obra y en el contexto del proyecto en su totalidad” (folio 591 del expediente administrativo). Ahora bien, el caso de la empresa Constructora Hernán Solís, concluye el Informe de Recomendación de Adjudicación, que esta empresa superó la evaluación preliminar hasta la evaluación técnica:

TABLA NO. 1. EVALUACIÓN PRELIMINAR

Descripción	Oferente 1	Oferente 2	Oferente 3	Oferente 4
	CONSORCIO CODOCA- FREYSSINET- IDINSA	CONSORCIO VIRILLA 32	CONSTRUCTOR A HERNÁN SOLÍS SRL	CONSORCIO PUENTE VIRILLA
Anexo 1: Formulario de oferta	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Anexo 2: Garantía Bancaria de oferta	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Anexo 3: Datos del oferente	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple

Anexo 15: Declaración	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Anexo 16: Conflictos de intereses	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Anexo 17: Datos sobre controversias	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Anexo 18: Adiciones a la IAL	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
RESULTADO	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
CUMPLE/ NO CUMPLE	Habilitado para la evaluación técnica			

TABLA NO. 2 RESUMEN EVALUACIÓN TÉCNICA

Descripción	Oferente 1	Oferente 2	Oferente 3	Oferente 4
	CONSORCIO CODOCSA-FREYSSINET-IDINSA	CONSORCIO VIRILLA 32	CONSTRUCTORA HERNÁN SOLÍS SRL	CONSORCIO PUENTE VIRILLA
1 Anexo 5: Programa preliminar	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
2 Anexo 6: Equipo del proyecto y estructura orgánica	Cumple	Cumple	Cumple	No Cumple
3 Anexo 6: Competencias, experiencia, trabajos en curso y trabajos completados				
3.1 Experiencia en obras generales	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
3.2 Experiencia en obras similares	Cumple	Cumple	No Cumple	Cumple

3.3 Equipo mínimo de construcción propuesto	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
3.4 Situación económica financiera	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
4 Anexo 9: Ejecución y sistema de gestión de calidad	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
5 Anexo 10: Sistema de gestión de la salud y la seguridad	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
6 Anexo 11: Sistema de gestión ambiental	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
7 Anexo: Subcontratistas y proveedores propuestos	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
8 Anexo: Fuentes propuestas de materiales naturales	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
9 Anexo 14: Declaración sucinta de los métodos propuestos	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
RESULTADO	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
CUMPLE/ NO CUMPLE	Habilitado para la evaluación financiera	Habilitado para la evaluación financiera	No Habilitado para la evaluación financiera	No Habilitado para la evaluación financiera

(hecho probado 8). Sin embargo, de la revisión técnica se destaca el incumplimiento de la empresa en cuanto al apartado de experiencia en obras similares lo cual le impidió proseguir a la etapa final de evaluación financiera, en la cual se comparó el precio de las únicas dos ofertas elegibles en el concurso:

TABLA NO. 3 CUADRO COMPARATIVO OFERTA ECONÓMICA

ITEM	DESCRIPCION	PRECIO ESTIMADO POR UNOPS (Engineer Estimate-	Oferente 1	Oferente 2
-------------	--------------------	--	-------------------	-------------------

		EE)		
		MONTO USD	CONSORCIO CODOCA- FREYSSINET- IDINSA	CONSORCIO VIRILLA 32
1 00	TRABAJO AUXILIARES	136.057.60	189.228.40	809.631.02
2 00	VIALES	3.345.633.14	1.792.064.37	3.042.092.02
3 00	INFRAESTRUCTURAS	11.742.306.77	15.074.542.83	12.409.571.96
4 00	SEÑALIZACIÓN, BALIZAMIENTO Y DEFENSAS	141.076.46	237.494.18	89.423.32
5 00	ILUMINACIÓN	71.012.76	204.390.00	200.853.23
6 00	REPOSICIÓN DE SERVICIOS	216.478.67	276.978.30	137.421.90
7 00	OBRAS COMPLEMENTARIAS	380.675.71	210.190.00	314.166.39
8 00	ITEGRACIÓN AMBIENTAL Y PAISAJÍSTICA	259.735.19	524.232.04	248.996.69
9 00	SEGURIDAD Y SALUD	221.480.89	229.130.00	50.000.00
	TOTAL COSTO DIRECTO USD	16.514.457.19	18.738.250.13	17.302.156.53
	GASTOS GENERALES (VARIABLES Y FIJOS)	15.00% 2.477.168.58	27.51% 5.154.892.61	22.70% 3.926.928.92
	IMPUESTOS	INCLUIDO	INCLUIDO	INCLUIDO
	UTILIDAD	10.00% 1.651.445.72	7.00% 1.311.677.51	6.59% 1.140.001.88

	TOTAL GENERAL USD	20.643.071.049	25.204.820.24	22.369.087.33
--	--------------------------	-----------------------	----------------------	----------------------

(hecho probado 8). Posterior a la emisión de dicho informe, UNOPS a través del oficio UNOPS/2017/96800/SS/028 de fecha veinte de abril de dos mil diecisiete le comunicó a la recurrente que: *“concluida la evaluación técnica y financiera de las ofertas recibidas, la oferta presentada por Constructora Hernán Solís SRL, no ha resultado adjudicada para la presente Licitación Internacional. Para solicitar aclaraciones sobre su evaluación y de acuerdo a la Sección II de las bases de licitación el procedimiento es como se describe (...)”* (hecho probado 9), petición que en efecto fue gestionada por Constructora Hernán Solís al solicitar mediante oficio LCT-2017-0425-01 del veinticinco de abril de dos mil diecisiete especificar: *“(…) (si lo hubiere) el - o los - motivo (s) concretos atribuido (s) como supuesto (s) incumplimiento (s) de nuestra oferta; o bien, si estimándose cumpliente, hubo alguna otra oferta que, conforme a los criterios de evaluación, resultó ser más económica y ventajosa para la satisfacción de la necesidad administrativa (...)”* (hecho probado 10). En respuesta a su solicitud, el señor Jean Francois Laurent en su calidad de Gerente de Programa a.i. de la UNOPS explica en el oficio UNOPS/2017/96800/SS/035 de fecha veintisiete de abril de dos mil diecisiete, que la empresa no satisface los requerimientos de experiencia en obra similar, por las siguientes razones: *“No Cumple, puesto que presenta el Anexo 8/ 8.2, con listado y sustento de experiencia en obras similares. Sin embargo, en la experiencia 2) no presenta experiencias que satisfagan el requerimiento de construcción de puentes o viaductos de concreto fabricados en el sitio con cimbra, bien apoyada sobre el terreno o bien autoportante. Por otro lado, en lo referente a la experiencia 1), aun cuando presenta un subcontrato como sustento para el requerimiento de haber construido puentes con avance de voladizos sucesivos, dicho sustento es una copia de un subcontrato. Este comité no ha podido encontrar los oficios que debieron aprobar dichos subcontratos, fechados en el año 2000, en los Archivos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica (MOPT), y de nuestro Asociado el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), que valide la subcontratación de la empresa Constructora Hernán Solís para atribuirse la experiencia. Por lo anteriormente expuesto, la oferta presentada por la Constructora Hernán Solís SRL queda inhabilitada para continuar a la etapa de evaluación financiera. Como se puede denotar en los antecedentes se dio la oportunidad tendente a mantener una igualdad de oportunidades, y principalmente al ser documentos históricos de*

verificar nuevamente las Experiencias en obras similares (cumple/ no cumple) solicitadas en las bases (...)” (hecho probado 11). En atención a la respuesta brindada, en fecha dos de mayo del dos mil diecisiete, la empresa Constructora Hernán Solís interpone protesta formal respecto de su exclusión en el concurso, sobre lo cual señaló entre otras cosas: “(...) esa experiencia en obras similares, que se nos desconoce (...), precisamente se encuentra en la realización de las obras de subcontrato a que se alude en el párrafo segundo (que incluye actividades de construcción de puentes de concreto fabricados en el sitio con cimbra, bien apoyada sobre el terreno o bien autoportante); de ahí que si con criterio de justicia se nos reconociera y admite la experiencia derivada de dicha subcontratación, tendríamos que ninguno de los dos motivos que han sido aducidos para excluir nuestra oferta, serían válidos ni oponibles(...) 6° En síntesis, nuestra experiencia derivada de dicho subcontrato, no sólo es existente - y ha sido demostrada (y confirmada por distintos medios)-, sino que además, en su momento, su realización fue aprobada por el funcionario competente de la Administración y por el propio Ingeniero Inspector de dichas obras; y también, ha sido admitida por el mismo CONAVI; de manera que las razones aducidas por el Comité de Evaluación para desconocerlas, no son válidas; y por tanto el criterio y resultado de exclusión de nuestra oferta, ha de ser dejado sin efecto (...)” (hecho probado 12). Dicho objeción consta resuelta por parte de la Oficina promovente mediante oficio de fecha veintitrés de mayo de dos mil diecisiete, por el Asesor Legal General de UNOPS, oficina de Nueva York, se resuelve el recurso de protesta interpuesto por Constructora Hernán Solís en los siguientes términos: “(...) **Respecto a la experiencia N° 2:** El subcontrato presentado NO CUMPLE con el requerimiento técnico de las Bases por los siguientes motivos: 1. El Subcontrato contempla la construcción de tres puentes mayores sobre la RN-27 puente sobre el río Virilla, Puente sobre el Río Grande y Puente sobre la Quebrada Concepción. a. **Respecto al Puente sobre el Río Virilla en la RN-27-** Este puente es construido con el procedimiento de avance por voladizos sucesivos, lo cual indica que no se utilizó cimbra como método constructivo, sino que se utilizaron carros de avance. Si bien los contrapesos del puente han sido construidos utilizando cimbras, estas fueron sólo para las losas superiores del contrapeso. Entiéndase que toda estructura está dividida en tres partes 1. Contrapeso de un extremo; 2. Puente; 3. Contrapeso del otro extremo (...) por tal motivo al no haber sido construido el puente con cimbra, NO CUMPLE con la experiencia No. 2. b. **Respecto al Puente sobre el Río Grande en la RN-27-** Este puente es construido con el procedimiento de avance por voladizos sucesivos, lo cual indica que no se utilizó cimbra como método constructivo, sino que se

utilizaron carros de avance. Si bien los contrapesos del puente han sido contruidos utilizando cimbras, estas fueron sólo para las losas superiores del contrapeso. Entiéndase que toda estructura está dividida en tres partes 1. Contrapeso de un extremo; 2. Puente; 3. Contrapeso del otro extremo (...) por tal motivo al no haber sido construido el puente con cimbra, NO CUMPLE con la experiencia No. 2. c. (...) Habiéndose constatado que el subcontrato no sirve para sustentar la experiencia N° 2, **Respecto al Puente sobre la Quebrada Concepción en la RN-27-** Este puente es construido con el procedimiento de avance por voladizos sucesivos, lo cual indica que no se utilizó cimbra como método constructivo, sino que se utilizaron carros de avance. Por tal motivo NO CUMPLE con la Experiencia No.2 (...) En conclusión, luego de la revisión de contenido/ fondo del subcontrato y demás contratos, se constata que su representada NO CUMPLE en sustentar la Experiencia N° 2, no obstante que si cumple en sustentar las Experiencias N° 1, N° 3 y N° 4 (...)" (hecho probado 13). Una vez agotada esta fase preparatoria del acto de adjudicación interna propia de las contrataciones promovidas por la UNOPS, el Consejo Nacional de Vialidad otorgó la no objeción a dicho acto, según se desprende del oficio POE-01-2018-0121 del ocho de febrero de dos mil dieciocho, para posteriormente notificar el aviso de adjudicación a las partes (hechos probados 14 y 15). Al respecto, la empresa Constructora Hernán Solís ha venido a cuestionar con su recurso, los resultados obtenidos de su evaluación técnica en lo que se refiere a las características técnicas de la experiencia No. 2., no obstante tanto la Administración como el Consorcio adjudicatario han venido a rebatir el cumplimiento de dicha experiencia acreditada a través de un subcontrato, por cuanto consideran que los puentes ofrecidos como experiencia no cumplen con la disposición cartelaria que regula la experiencia mínima de los oferentes. Siendo que el motivo de exclusión de la oferta se sustenta en un aparente incumplimiento de un requisito de admisibilidad definido en las bases del concurso, respecto de la experiencia similar, resulta necesario referirnos a dicho requerimiento cartelario con el fin de tener claridad respecto a su contenido y alcances, de esa forma, debe iniciarse por señalar que la cláusula 8.2 visible en la Sección III del Método y Criterios de Evaluación del pliego establece: "**Experiencia en obras similares. Cumple/ No cumple.** El oferente deberá acreditar que cuenta con experiencia propia, como contratista o como subcontratista, en: – la construcción de al menos 1 (un) viaducto o puente de concreto postensado en el sitio mediante la técnica de avance por voladizos sucesivos (en inglés: *balanced cantilever method*) que cumplan con las siguientes condiciones: -Longitud, medida entre apoyos de bastiones, mayor o igual a 200 (doscientos)

metros. -Longitud del claro principal, medida entre apoyos del vano mayor, mayor o igual 100 (cien) metros. – La construcción de puentes o viaductos de concreto fabricados en el sitio con cimbra, bien apoyada sobre el terreno o bien autoportante, que cumplan con las siguientes condiciones: -La longitud de los claros principales de los puentes superior o igual a 30 (treinta) metros. -La suma de la longitud de los puentes que cumplan con la condición anterior, medida entre apoyos de bastiones, sea superior a trescientos (300) metros. – La construcción de muros claveteados (soil nailing) en superficie superior a los (2000) metros cuadrados. – La construcción de muros de suelo reforzado, con flejes metálicos o con geosintéticos, en superficie superior a los dos mil (2000) metros cuadrados. / Dicha experiencia adquirida corresponderá a las obras culminadas en los últimos 20 (veinte) años anteriores a la fecha de recepción de las ofertas. La experiencia adquirida con anterioridad a esa fecha no será considerada. Para la acreditación de las experiencias indicadas en los puntos 8.1 y 8.2 se deberá considerar que: Para la experiencia en obras generales y similares, dicha información deberá estar respaldada, en cada caso de la Constancia de Terminación de las Obras emitida por la Entidad contratante, que puede denominarse como Constancia de Recepción Definitiva de la Obra o Actas de entregas sustanciales o parciales de los proyectos o Certificado de Conformidad de Ejecución de la Obra o documentos similares, dicha constancia deberá indicar las características de evaluación requeridas. En caso este documento no demuestre las características requeridas para la evaluación de esta experiencia, se deberá acompañar de cualesquier otro documento (s) que permita su acreditación, pudiendo ser el contrato de las obras y/o adendas correspondientes y/o planos y/o especificaciones y/o finiquitos y/o valorizaciones y/o adjudicación y/u otro documento del contrato que describa dicha información.” (folio 580 y 581 del expediente administrativo del concurso). De lo anterior, la UNOPS requirió acreditar la experiencia en la construcción de puentes o viaductos a través de cuatro diferentes técnicas, de las cuales para efectos de esta resolución se destacará la segunda (experiencia No.2), sea que todo oferente estaba obligado a demostrar una experiencia similar mínima propia, que bien pudo haber obtenido en una condición de contratista o bien como subcontratista; la misma debe versar específicamente en relación con puentes o viaductos construidos específicamente en concreto fabricado en el sitio con cimbra, bien apoyada sobre el terreno o bien autoportante, que además cumpliera con las siguientes condiciones: que la longitud de los claros principales de los puentes sea superior o igual a 30 (treinta) metros y que la suma de la longitud de los puentes que cumplan con la condición

anterior, tengan una medida entre apoyos de bastiones, superior a trescientos metros (300m). Para la resolución del presente asunto, estima este órgano contralor que resulta indispensable tener claro que la citada cláusula planteó una redacción abierta en cuanto a permitir que la experiencia a acreditar bien pudo haber sido adquirida en condición de contratista o de subcontratista, sin que tampoco se precisara con claridad qué tipo de labores específicas debía desarrollar como subcontratista; sin embargo, en lo que el cartel no dejó lugar a dudas fue en cuanto al material de construcción de los puentes o viaductos a valorar como experiencia similar, ya que fue clara la cláusula cartelaria en definir que los puentes o viaductos debían ser construidos en concreto fabricado en el sitio con cimbra. También fue específica la cláusula al determinar una longitud mínima a acreditar como experiencia en dicha metodología constructiva pues definió un mínimo de 300 metros, permitiendo sumar trectos de diversos puentes o viaductos que la oferente haya ejecutado como contratista o subcontratista. Específicamente para este concurso se observa que la empresa Constructora Hernán Solís aportó con su oferta el detalle de ocho obras con el propósito de que fuesen consideradas como parte de su experiencia, las cuales a continuación enumeramos:

N°	Descripción del proyecto	Localización	Propietario	Empresas asociadas
1	Diseño y construcción de los Puentes sobre los Ríos Hatillo Nuevo y Hatillo Viejo Puentes y Construcción de los rellenos de aproximación. Puentes con tablero hiperestático mixto de acero y hormigón colado en sitio con cimbra apoyada sobre terreno	Quepos, Costa Rica	Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	N/A
2	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre el Río Ciruelas con tablero hiperestático mixto de acero y hormigón colado en sitio con cimbra autoportante	Alajuela, Costa Rica	Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	Consortio Terraplus
3	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre el Río Salitral con tablero hiperestático mixto de acero y hormigón colado en sitio con cimbra autoportante	San José, Costa Rica	Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	Consortio Terraplus
4	Construcción de un paso a desnivel colado en sitio con cimbra autoportante y la ampliación de puente sobre Río Ciruelas. Muros claveteados (soil nailing)	Alajuela, Costa Rica	DICA Desarrollos Inmobiliarios Centroamericanos S.A.	N/A

5	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre Quebrada Concepción. Puente de concreto postensado en sitio mediante la técnica de avances por voladizos sucesivos y adicionalmente uso de cimbra autoportante	Concepción de Alajuela	Consejo Nacional de Vialidad	Consortio Terraplus
6	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre Río Virilla. Puente de concreto postensado en sitio mediante la técnica de avances por voladizos sucesivos y adicionalmente uso de cimbra autoportante	San José, Costa Rica	Consejo Nacional de Vialidad	Consortio Terraplus
7	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre Río Grande. Puente de concreto postensado en sitio mediante la técnica de avances por voladizos sucesivos y adicionalmente uso de cimbra autoportante	Ciudad Colón	Consejo Nacional de Vialidad	Consortio Terraplus
8	Construcción de 2300m2 de muros claveteados (soil nailing) para la construcción de edificio Q-Bo Parque del Café	San José, Costa Rica	HSI Parque del Café	N/A

(hecho probado 6). Según se extrae del Informe de Recomendación, estas ocho obras fueron evaluadas y determinó la promovente que ninguno de los proyectos relacionados con la construcción de puentes con cimbra resultaron conformes con el criterio de experiencia similar No. 2 (cimbra), es decir, ni los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina (ruta 27) sobre Quebrada Concepción, Río Virilla y Río Grande, ni los Puentes sobre los Ríos Hatillo Nuevo y Hatillo Viejo, fueron admitidos como experiencia positiva del oferente en la construcción de puentes o viaductos de concreto fabricados en el sitio con cimbra:

N°	Descripción del proyecto	Localización	Propietario	Empresas asociadas	Evaluación
1	Diseño y construcción de los Puentes sobre los Ríos Hatillo Nuevo y Hatillo Viejo Puentes y Construcción de los rellenos de aproximación. Puentes con tablero hiperestático mixto de acero y hormigón colado en sitio con cimbra apoyada sobre terreno	Quepos, Costa Rica	Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	N/A	No cumple. Esta experiencia no se ajusta a ninguno de los requerimientos

2	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre el Río Ciruelas con tablero hiperestático mixto de acero y hormigón colado en sitio con cimbra autoportante	Alajuela, Costa Rica	Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	Consorcio Terraplus	No cumple. Esta experiencia no se ajusta a ninguno de los requerimientos
3	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre el Río Salitral con tablero hiperestático mixto de acero y hormigón colado en sitio con cimbra autoportante	San José, Costa Rica	Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	Consorcio Terraplus	No cumple. Esta experiencia no se ajusta a ninguno de los requerimientos
4	Construcción de un paso a desnivel colado en sitio con cimbra autoportante y la ampliación de puente sobre Río Ciruelas. Muros claveteados (soil nailing)	Alajuela, Costa Rica	DICA Desarrollos Inmobiliarios Centroamericanos S.A.	N/A	Cumple. Construcción de muros claveteados
5	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre Quebrada Concepción. Puente de concreto postensado en sitio mediante la técnica de avances por voladizos sucesivos y adicionalmente uso de cimbra autoportante	Concepción de Alajuela	Consejo Nacional de Vialidad	Consorcio Terraplus	Cumple. Puente construido con el método de voladizos sucesivos Construcción con cimbra autoportante no se ajusta a lo requerido
6	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre Río Virilla. Puente de concreto postensado en sitio mediante la técnica de avances por voladizos sucesivos y adicionalmente uso de cimbra autoportante	San José, Costa Rica	Consejo Nacional de Vialidad	Consorcio Terraplus	Cumple. Puente construido con el método de voladizos sucesivos Construcción con cimbra autoportante no se ajusta a lo requerido
7	Proyecto construcción, fabricación y montaje de los Puentes Mayores de Ciudad Colón Orotina-Puente sobre Río Grande. Puente de concreto postensado en sitio mediante la técnica de avances por voladizos sucesivos y adicionalmente uso de cimbra autoportante	Ciudad Colón	Consejo Nacional de Vialidad	Consorcio Terraplus	Cumple. Puente construido con el método de voladizos sucesivos Construcción con cimbra autoportante no se ajusta a lo requerido

8	Construcción de 2300m2 de muros claveteados (soil nailing) para la construcción de edificio Q-Bo Parque del Café	San José, Costa Rica	HSI Parque del Café	N/A	Cumple. Construcción de muros claveteados
---	--	----------------------	---------------------	-----	---

(hecho probado 7). Corolario de lo anterior, la oficina de UNOPS en Nueva York enfatiza mediante resolución al recurso de protesta que la empresa no reúne las condiciones técnicas de esta metodología en los puentes de la ruta 27, toda vez que estimó “**Respecto a la experiencia N° 2:** El subcontrato presentado NO CUMPLE con el requerimiento técnico de las Bases por los siguientes motivos: 1. El Subcontrato contempla la construcción de tres puentes mayores sobre la RN-27 puente sobre el río Virilla, Puente sobre el Río Grande y Puente sobre la Quebrada Concepción. a. **Respecto al Puente sobre el Río Virilla en la RN-27-** Este puente es construido con el procedimiento de avance por voladizos sucesivos, lo cual indica que no se utilizó cimbra como método constructivo, sino que se utilizaron carros de avance. Si bien los contrapesos del puente han sido construidos utilizando cimbras, estas fueron sólo para las losas superiores del contrapeso. Entiéndase que toda estructura está dividida en tres partes 1. Contrapeso de un extremo; 2. Puente; 3. Contrapeso del otro extremo (...) por tal motivo al no haber sido construido el puente con cimbra, NO CUMPLE con la experiencia No. 2. b. **Respecto al Puente sobre el Río Grande en la RN-27-** Este puente es construido con el procedimiento de avance por voladizos sucesivos, lo cual indica que no se utilizó cimbra como método constructivo, sino que se utilizaron carros de avance. Si bien los contrapesos del puente han sido construidos utilizando cimbras, estas fueron sólo para las losas superiores del contrapeso. Entiéndase que toda estructura está dividida en tres partes 1. Contrapeso de un extremo; 2. Puente; 3. Contrapeso del otro extremo (...) por tal motivo al no haber sido construido el puente con cimbra, NO CUMPLE con la experiencia No. 2. c. (...) Habiéndose constatado que el subcontrato no sirve para sustentar la experiencia N° 2, **Respecto al Puente sobre la Quebrada Concepción en la RN-27-** Este puente es construido con el procedimiento de avance por voladizos sucesivos, lo cual indica que no se utilizó cimbra como método constructivo, sino que se utilizaron carros de avance. Por tal motivo NO CUMPLE con la Experiencia No.2 (...) En conclusión, luego de la revisión de contenido/ fondo del subcontrato y demás contratos, se constata que su representada NO CUMPLE en sustentar la Experiencia N° 2, no obstante que si cumple en sustentar las Experiencias N° 1, N° 3 y N° 4 (...)” (...)” (hecho probado 13). Ahora bien, en cuanto al caso concreto se tiene entonces la aparente carencia de experiencia similar mínima de la apelante (que ha sido advertida por la UNOPS en sus

diferentes resoluciones y por las partes en sus argumentos), al respecto se desprende de la cláusula de las bases del concurso que regula específicamente este aspecto (ya citada) que el oferente tiene el deber demostrar que cuenta con experiencia positiva, adquirida como contratista o subcontratista, en la construcción de puentes o viaductos de concreto fabricados en el sitio con cimbra, bien apoyada sobre el terreno o bien autoportante, que además cumpliera con las siguientes condiciones: que la longitud de los claros principales de los puentes sea superior o igual a 30m (treinta metros) y que la suma de la longitud de los puentes que cumplan con la condición anterior, tengan una medida entre apoyos de bastiones, superior a trescientos metros (300m). Al respecto alega la empresa apelante que los puentes de la ruta 27 que ofrece como experiencia cumplen con la experiencia indicada puesto que los contrapesos y las dovelas de los mismos fueron construidos con la técnica de cimbra mientras que la mega estructura fue construida con la técnica de avance por voladizos sucesivos y que las bases del concurso no prohibían la combinación de dichas técnicas constructivas (avance por voladizos y cimbra) máxime cuando el puente objeto del concurso combina ambas técnicas. Al respecto, estima este órgano contralor que ciertamente la definición de los alcances del concepto de puente y la posibilidad de articular ambas técnicas es una discusión técnica y jurídica relevante; también se han discutido otros aspectos relativos a las medidas de los puentes en los términos requeridos por la cláusula cartelaria, los cuales también se hacen claves en la resolución del recurso. De esa forma, aún y cuando se asumiera la tesis de la empresa recurrente sobre la cimbra y la posibilidad de mezclar las técnicas (lo cual no se está analizando), lo que se resuelva en cuanto a la longitud de los puentes y la sumatoria mayor a 300 metros tiene la suficiente importancia como para resolver sobre la elegibilidad de la recurrente, por lo que se procede analizar de seguido. Para los efectos del análisis se abordarán los puentes ofrecidos como experiencia según se ha indicado anteriormente. **i) Sobre la ponderación de los puentes sobre los ríos Hatillo Nuevo y Hatillo Viejo.** Ahora bien, en cuanto a la experiencia concreta ofrecida por la apelante para cumplir con la experiencia No.2 (cimbra) se tiene por acreditado que la empresa Constructora Hernán Solís aportó los puentes sobre los ríos Hatillo Nuevo, Hatillo Viejo, Virilla, Grande y sobre la quebrada Concepción (hecho probado 6), por lo que corresponde analizar si los mismos se ajustan al requerimiento cartelario de admisibilidad y determinar su cumplimiento de frente al reglamento especial del concurso. Así las cosas se tiene por demostrado que en la etapa de revisión de ofertas la promovente determinó que la experiencia ofrecida por la apelante con relación a los

puentes sobre los ríos Hatillo Nuevo, Hatillo Viejo fue rechazada alegando lo siguiente: “No cumple. Esta experiencia no se ajusta a ninguno de los requerimientos” (hecho probado 7) y en su defensa alegó en el recurso de apelación que su representada sufrió un trato desigual puesto que dichos puentes tienen la misma metodología de constructiva que le fue aprobada o avalada al oferente Consorcio CODOCSA-IDINSA-FREYSSINET, describiéndola de la siguiente forma: “(...) Línea 1: Puente Hatillo Nuevo con tablero hiperestático mixto de acero y hormigón colado en sitio con Cimbra sobre terreno con una longitud total de 120 mts entre apoyos. Vanos de 60 + 60. Línea 2. Puente Hatillo Viejo con tablero hiperestático mixto de acero y hormigón colado en sitio con cimbra apoyada sobre terreno con longitud total de 90 mts con 2 claros de 45 mts.” (folio 445 vuelto del expediente de apelación). Sobre este aspecto la Administración mediante oficio No. POE-01-2018-0289, del tres de abril de dos mil dieciocho, suscrito por el Ing. Oldemar Sagot González, Gerente del CONAVI, indicó lo siguiente respecto de los puentes de Hatillo Nuevo y Hatillo Viejo: “(...) las experiencias presentadas por Constructora Hernán Solís SRL no son aceptadas debido a la utilización de elementos de acero en la estructura definitiva (...) Puente Hatillo Nuevo y Hatillo Viejo, tablero hiperestático mixto de **vigas de acero y losa de concreto**. No cumple (...)” (folio 445 vuelto del expediente de apelación). Mediante auto de las catorce horas diecisiete minutos del cuatro de abril de dos mil dieciocho esta División otorgó audiencia especial a la empresa Constructora Hernán Solís SRL para que se refiriera a lo argumentado por la Administración en cuanto a los puentes Hatillo Nuevo y Hatillo Viejo, la cual fue atendida por la apelante mediante oficio No. LCT-2018-0406-01 del viernes seis de abril de dos mil dieciocho en la cual expuso: “(...) de manera sobreviniente se ha acudido también al criterio excluyente de señalar, que porque los puentes de concreto que acreditamos utilizaron elementos de “acero” en la estructura, no debían de ser admitidos, aunque el requerimiento específico aludiera a la construcción de puente de concreto fabricados en el sitio con cimbra; motivo de exclusión que repetimos, no fue así precisado ni preestablecido en el cartel; y que en el fondo, deja de reconocer la experiencia útil y válida de un oferente en el uso de una técnica, procedimiento y complejidad, **similar a la evaluada y admitida** en el caso del Consorcio CODOCSA-FREYSSINET-IDINSA; donde dicho consorcio, si bien utilizó vigas de concreto, las mismas (**al igual que las vigas de acero utilizadas por mi representada**), fueron suministradas por un tercero, resultando que en el fondo, no se estaría analizando la ejecución de la actividad en cimbra propiamente dicha, que efectivamente se realizó en la actividad asociada a las vigas.” (folio 490 del expediente de apelación). En el caso

particular, de las bases del concurso se desprende que la experiencia No.2 regulada en la cláusula 8.2 requirió que los puentes o viaductos ofrecidos fuesen construidos en concreto fabricado en el sitio con cimbra, bien apoyada sobre el terreno o bien autoportante, por lo que como indicamos líneas arriba, resultaba claro e indispensable para la admisibilidad de la experiencia similar mínima que los puentes fuesen construidos en concreto fabricado en el sitio, ante lo cual la cláusula cartelaria no dejó lugar a dudas sobre la utilización de otros materiales distintos al concreto, ni siquiera de forma parcial, pues no podría interpretarse de la cláusula que se permitía utilizar otras técnicas cuando no lo señaló expresamente y así se consolidó al no ser objetada oportunamente. Esta lectura atiende a las regulaciones del cartel en un contexto en el cual todos los participantes conocían estas reglas y no las cuestionaron, de tal forma que sí estimaban que existían otras características de su experiencia que ameritaban ser consideradas, debieron sustentar por qué resultaban equivalentes y viables para que la redacción se abriera bajo los recursos previstos para ello. Es cierto que al amparo del principio de eficiencia no es cualquier incumplimiento el que justifica la exclusión de una oferta, sin embargo, se hace fundamental que se articule también por los interesados la discusión de las cláusulas si las estiman limitativas e injustificadas; a lo que debe agregarse que tampoco se ha desarrollado técnicamente cómo la experiencia con vigas de acero resulta equivalente en las técnicas constructivas que se consolidaron como experiencia en este concurso, por lo que debe estarse a lo dispuesto en el cartel. En todo caso, la propia empresa apelante reconoce que los puentes sobre los ríos Hatillo Nuevo y Hatillo Viejo *folio 490 del expediente de apelación* que somete a valoración de experiencia similar, están construidos con vigas de acero y no de concreto. Además reconoce la apelante que dichos puentes no cuentan con las mismas condiciones que los propuestos por el Consorcio CODOCSA-FREYSSINET-IDINSA que en su totalidad fueron construidos en concreto (*folio 490 del expediente de apelación*). De lo expuesto se desprende con toda claridad que dichas obras incumplen el requerimiento cartelario de ser construidas en concreto fabricado en el sitio, por lo que no pueden ser consideradas como experiencia positiva en puentes de concreto construidos con cimbra (experiencia No.2) Tampoco se está violentando el principio de igualdad alegado por la apelante, toda vez que ella misma ha reconocido que se trata de puentes distintos ya que los suyos fueron construidos con vigas de acero mientras que los del Consorcio CODOCSA-FREYSSINET-IDINSA cumplen con ser en su totalidad construidos en concreto. Partiendo de lo anterior y siendo que ha quedado acreditado que los puentes sobre los ríos Hatillo Nuevo y Hatillo Viejo, incumplen con los

requerimientos de experiencia similar No.2 (cláusula 8.2) al no tratarse de puentes construidos en concreto, sino con vigas de acero, corresponde entonces valorar si con los restantes puentes que la apelante ha propuesto (puentes sobre los ríos Virilla, Grande y Quebrada Concepción) logra cumplir los requerimientos de la experiencia similar No.2 que hemos citado.

ii) Sobre los puentes de los Ríos Virilla, Grande y Quebrada Concepción. Se tiene como hecho no controvertido que los puentes sobre la ruta No. 27 sobre los ríos Virilla, Grande y Quebrada Concepción, fueron construidos en concreto, además se alega que los mismos combinan las metodologías de avance por voladizo sucesivo y cimbra, por lo que procedemos a determinar si con ellos logra la apelante cumplir los condicionamientos en cuanto a longitudes mínimas definidas en las bases del concurso, es decir, si tomando en consideración la suma de la longitud de los trectos de los puentes sobre los ríos Virilla, Grande y quebrada Concepción que fueron construidos mediante la metodología de cimbra (experiencia No.2), dicha sumatoria alcanza la longitud mínima de trescientos metros (300m) que el cartel exigió como requisito de admisibilidad en cuanto a experiencia similar. En ese sentido es de destacar que la propia apelante al atender la audiencia especial otorgada por esta División mediante auto de las nueve horas veintiséis minutos del veintitrés de marzo del dos mil dieciocho, aportó el siguiente detalle de los proyectos en los cuales ha incorporado el uso de la técnica cimbra en la construcción de puentes y desglosa la longitud de los trectos en los que alega haber utilizado cimbra y en los que utilizó otra técnica, según el siguiente cuadro:

Proyecto	Longitud del elemento(s) construido (m)	Longitud del vano menor del puente (m)	Longitud entre los bastiones (m)	Observación
Puente Hatillo Nuevo	120.00	60.00	120.00	Construcción de la losa del puente bajo la misma metodología de construcción avalada al Consorcio CODOCSA-IDINSA-FREYSSINET
Puente Hatillo Viejo	90.00	45.00	90.00	Construcción de la losa del puente bajo la misma metodología de construcción avalada al Consorcio CODOCSA-IDINSA-FREYSSINET
Puente Quebrada Concepción	60.00 (30 x 2)	41.20	293.50	Construcción de las dovelas de cierre en los extremos con cimbra apoyada en terreno (excluye construcción por método carro de avance sucesivo)

Puente Virilla	100.00 (50 x 2)	160.00	260.00	Construcción de las contrapesas en los extremos con cimbra apoyada en terreno (excluye construcción por método carro de avance sucesivo). Cada contrapesa tiene una longitud de 50 metros
Puente Río Grande	120.00 (60 x 2)	180.00	300.00	Construcción de las contrapesas en los extremos con cimbra apoyada en terreno (excluye construcción por método carro de avance sucesivo). Cada contrapesa tiene una longitud de 60 metros
Gran Total	490.00		1063.50	

(hecho probado 16). De la propia manifestación expresa de la apelante se puede concluir con una simple operación aritmética, que la suma de los trectos de los puentes de la ruta 27 que alega fueron construidos con cimbra (excluyendo la metodología de avance por voladizo) alcanzan a sumar un total de 280m ($60m+100m+120m=280m$) (hecho probado 16), es decir, que partiendo del propio alegato de la apelante queda demostrado que, por sí solos la suma de los trectos de los puentes de la ruta No. 27 no logran alcanzar la longitud mínima de 300 metros requerida en el pliego de condiciones a manera de admisibilidad de la experiencia similar No.2. Lo anterior representa, que aun partiendo del supuesto de que dichos puentes fueron construidos con una combinación de técnicas constructivas (cimbra y avance por voladizo sucesivo) y además aceptando que resulta posible admitir como válido que un mismo puente o viaducto combine técnicas constructivas de avance por voladizo y cimbra y reconociendo únicamente la suma de los trectos construidos mediante cimbra (lo cual no se está resolviendo, según se advirtió al principio); la apelante no logra demostrar cómo lograría cumplir con la longitud mínima indicada (300m), pues para ello requiere ineludiblemente que se le reconozca como válida la experiencia de los puentes sobre los ríos Hatillo Nuevo y Hatillo Viejo, los cuales no pueden ser reconocidos como experiencia positiva pues los mismos fueron construidos con vigas de acero por lo que no constituyen puentes de concreto fabricado en el sitio, sin dejar de lado que la apelante no logró desacreditar dicho incumplimiento al atender la audiencia otorgada, sino que por el contrario reafirma que son puentes construidos con vigas de acero (folio 445 vuelto del expediente de apelación). De esa forma, puede concluirse que pese a que se confirió audiencia especial a la empresa recurrente para que desvirtuara tales alegatos de la Administración en la audiencia inicial; lo cierto es que la empresa recurrente se limitó a indicar que ese motivo de exclusión no fue precisado en el cartel y que en el fondo utilizó una técnica,

procedimiento y complejidad, similar a la evaluada y admitida en el caso del Consorcio CODOCSA-FREYSSINET-IDINSA; donde dicho Consorcio, utilizó vigas de concreto y su representada vigas de acero. Lo anterior, resulta fundamental para la resolución de este caso porque la apelante no logra cumplir con los condicionamientos de admisibilidad en cuanto a la longitud de las obras en los puentes construidos con cimbra, por lo que la empresa recurrente quedaría debajo de la longitud mínima requerida, con lo cual se debe considerar que su oferta incumple el requisito de experiencia según alegó el CONAVI y el Consorcio adjudicatario, con lo cual su oferta se convierte en inelegible según las regulaciones cartelarias. Es importante resaltar además, que el apelante ha tenido conocimiento del requisito cartelario y bien pudo haber utilizado los diferentes mecanismos a través de los cuales le era factible aclarar sus dudas o bien impugnar cláusulas que estimara limitaban su derecho a participar, oportunidad que le era factible ejecutar desde el momento en que conoció de las bases de licitación o sus respectivas enmiendas, lo cual no hizo y por ende la cláusula 8.2 se consolidó y resulta oponible a las partes. Por otro lado, la empresa recurrente tampoco ha desvirtuado que el requisito resulte intrascendente, en la medida que su argumento fue que lo cumplía, lo cual resulta de interés frente al principio de eficiencia bajo la lógica de que no se ha demostrado que esos metros dispuestos por el cartel no resultaran innecesarios, a lo que debe agregarse que tampoco fue objetado oportunamente. A partir de todos los elementos antes esgrimidos, lo procedente es **declarar sin lugar** este aspecto del recurso y tener por inelegible la oferta de la empresa Constructora Hernán Solís SRL, pues no ha logrado acreditar que su representada cumple con el requerimiento de experiencia No.2 (cimbra). Partiendo de lo anterior, siendo que la empresa apelante Constructora Hernán Solís SRL deviene inelegible, procede declarar sin lugar el recurso de apelación, sin que resulte necesario pronunciarse respecto de los demás extremos del recurso de apelación relacionados al cumplimiento de la experiencia No.1 (avance por voladizo), ni si se cumplió la experiencia No.2 bajo una lectura del concepto de puente de la UNOPS o de la recurrente para precisar lo concerniente a la cimbra; pues en todo caso carecería de interés práctico por la inelegibilidad no desvirtuada, todo ello a tenor de lo dispuesto en el párrafo final del artículo 191 del RLCA. **B) Sobre otros tópicos que se alega incumplidos. i) Sobre la revisión y foliatura del expediente.** Manifiesta el apelante, que el expediente le fue facilitado en formato digital lo que dificulta la secuencia de eventos y hechos en el respectivo orden cronológico de los sucesos. Es decir, la presentación si bien permite acceder parcialmente a la información del proceso, dificulta la trazabilidad de los hechos por la

forma de la numeración. Señala que la secuencia del foliado se ve interrumpida en el folio 04863, pasando al folio 04861 sin destacar el folio 04862; luego hay un salto del folio 2019 al folio 2021. Considera que si bien la información del folio 04862 pudiese ser una página en blanco, no se puede instruir a los oferentes a hacer uso de un documento que se expresa como copia fiel del expediente del proceso donde, la interrupción de la secuencia de la foliación -que por sí sola es complicada- presenta este tipo de errores. El consorcio adjudicatario por su parte responde que el apelante con su argumentación no desarrolla en qué podría dichas situaciones afectar la nulidad el acto que recurre y al no existir pretensión de nulidad alguna, se desconocen las implicaciones que para el apelante podrían derivarse de esos aspectos. La Administración destaca que de las premisas del apelante no consta qué es lo que exactamente se reclama, lo cual en todo caso no obstaculiza la revisión del tema en cuestión, por cuanto no se ve disminuido su libre ejercicio al derecho de defensa que efectivamente ha ejercido con el legajo presentado ante este ente contralor. **Criterio de la División:** En el caso concreto, el apelante ha manifestado que se le brindó una versión digital del expediente y que en esta, hay ciertos folios que no logra ver. De su argumento no se logran desprender las consecuencias jurídicas de no haber podido visualizar los folios que echa de menos. En todo caso, si el formato estudiado por la recurrente presentó algunas irregularidades solamente en cuanto a dos folios, dicha información ha sido dispuesta a disposición de las partes en físico para que la empresa procediera así a examinar la información que echa de menos y atender su derecho de defensa y conocerla durante la tramitación del recurso de apelación, por lo que en aplicación del principio de eficiencia, no resulta viable que se declare la nulidad por la nulidad misma misma en el tanto no se haya demostrado que la información faltante haya impedido las posibilidades de defensa de quien recurre, lo cual en todo caso no sucede en este caso. Así las cosas, procede **declarar sin lugar** este extremo del recurso. **ii) Sobre la revisión del expediente y las garantías de participación de otros oferentes:** Manifiesta el apelante, que a la hora de revisar el expediente, las ofertas de Consorcio Codocsa-Freyssinet-Idinsa, Consorcio Virilla 32 y el Consorcio Puente Virilla no muestran las garantías de participación, siendo solo verificable la garantía de la empresa que representa. En cuanto al resto de empresas, menciona que solo se observa la primera hoja de dicha garantía, sin ser de acceso a los interesados la validación integral de la garantía junto con las correspondientes firmas que la acreditan y su fecha de presentación. El consorcio adjudicatario considera que el apelante con su argumentación no desarrolla en qué podría dichas situaciones afectar la nulidad el acto que recurre y al no existir

pretensión de nulidad alguna, se desconocen las implicaciones que para el apelante podrían derivarse de esos aspectos. La Administración manifiesta que la presentación de las garantías se puede ver en los folios 7446-7457, lo cual en todo caso no es el objeto de la apelación.

Criterio de la División: Visto el argumento de la empresa apelante, se observa que los oferentes Consorcio Puente Virilla, Consorcio Virilla 32 y el Consorcio Codocsa Freyssinet Idinsa refirieron en sus respectivas ofertas como anexo el formulario de garantía de oferta, cada uno por la suma de \$180.000 (hechos probados 3 y 4). Ahora bien, el formulario como tal no se identifica cronológicamente dentro de los documentos de cada oferta, conforme a la copia certificada que fue remitida a esta Contraloría con el oficio DIE-07-18-0430 (009) de fecha veinte de febrero de dos mil dieciocho, sino que tales garantías de sostenimiento han sido abstraídas de las respectivas ofertas para ser incluidas en un tomo posterior. Así las cosas, se observa en el tomo identificado como “Ampo No. 10” lo siguiente: a) Primera página del Formulario de Garantía de Oferta No. 4236838 emitido por el Banco Bac San José S.A. en fecha siete de noviembre de dos mil dieciséis, otorgada en relación a la invitación a licitar (IAL) número ITB-CRPC-90413-2016-002 a favor de Consorcio Virilla 32 por la suma de \$180.000,00; b) Formulario de Garantía de Oferta No. 58325-P emitido por el Banco BCT S.A. en fecha tres de noviembre de dos mil dieciséis, otorgada en relación a la invitación a licitar (IAL) número ITB-CRPC-90413-2016-002 a favor de Consorcio Virilla 32 por la suma de \$90.000,00; c) Formulario de Garantía de Oferta No. GRB05004202470 emitido por el Banco Davivienda (Costa Rica) S.A. en fecha tres de noviembre de dos mil dieciséis, otorgada en relación a la invitación a licitar (IAL) número ITB-CRPC-90413-2016-002 a favor de Consorcio Codocsa-Freyssinet-Idinsa por la suma de \$180.000,00; d) Formulario de Garantía de Oferta sin número emitido por el Banco Cathay de Costa Rica S.A. en fecha veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, otorgada en relación a la invitación a licitar (IAL) número ITB-CRPC-90413-2016-002 a favor de Consorcio Puente Virilla por la suma de \$180.000,00 (hechos probados 4 y 5). De lo anterior, se tiene por demostrada la presentación de dichas garantías cuyo monto y entidad garante concuerda con las referencias indicadas en las propias ofertas. Se desprende además que los certificados originales incluso le fueron remitidos a la Oficial de Administración y Finanzas Marjorie Soto según consta del oficio UNOPS/13022017/90413/010 de fecha trece de febrero de dos mil diecisiete, al tenor de lo dispuesto en los lineamientos establecidos en el Manual de Adquisiciones de UNOPS, para el manejo y resguardo de este tipo de documentos (hecho probado 3). No se pierde de vista que en el caso del formulario de garantía aportado por el

Consortio adjudicatario por parte del Banco de San José No. 4236838, la copia se observa incompleta (hecho probado 3 inciso a), no obstante lo anterior, mediante oficio DIE-07-18-0805 (018) de fecha tres de abril de dos mil dieciocho, el Consejo Nacional de Vialidad aportó al trámite, copia completa del Formulario de Garantía de Oferta No. 4236838 emitido por el Banco Bac San José S.A. en fecha siete de noviembre de dos mil dieciséis, otorgada en relación a la invitación a licitar (IAL) número ITB-CRPC-90413-2016-002 a favor de Consorcio Virilla 32 por la suma de \$180.000,00, la cual consta de dos páginas en la que constan dos firmas autorizadas (hecho probado 17). Cabe indicar que este órgano contralor le otorgó audiencia especial a la empresa aquí recurrente mediante el auto de las catorce horas diecisiete minutos del cuatro de abril de dos mil dieciocho, para que realizara las observaciones que estimara pertinentes en cuanto al citado oficio DIE-07-18-0805 (018) y anexos, lo cual fue atendido por la empresa según oficio LCT-2018-0406-01 del seis de abril de dos mil dieciocho, en cuyas manifestaciones no se observa desarrollo alguno en cuanto a este tema. A partir de lo anterior, consta que las empresas revelaron la información de sus garantías de sostenimiento con la presentación de sus ofertas, y en el caso de la copia faltante de la segunda página de la garantía rendida por Consorcio Virilla 32, esta ha sido incorporada en el trámite lo cual no ha sido rebatido en forma alguna por la recurrente. Conforme se expuso en líneas anteriores, el expediente dejó trazo de la localización y custodia de los documentos, ante una eventual duda la empresa recurrente no ha demostrado que haya solicitado las garantías a la oficial en custodia para verificar su contenido y que este acceso le fuere negado por ejemplo para examinar la admisibilidad del requisito, información que en todo caso ha sido de su conocimiento no solo desde que se le concedió acceso al expediente y las ofertas, sino inclusive con las audiencias puestas en conocimiento sobre lo que no media discusión. Por lo anterior, procede **declarar sin lugar** este extremo del recurso. -----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184, de la Constitución Política; 28 y 37 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, 84, 85, 86, 88 de la Ley de la Contratación Administrativa; 168, 177, 178, 179 y 180 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, **SE RESUELVE: 1) DECLARAR SIN LUGAR** el recurso de apelación interpuesto por **CONSTRUCTORA HERNÁN SOLÍS S.R.L.** en contra del acto de no objeción emitido por **CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD** dentro del concurso **No. ITB-CRPC-90413-2016-002** promovido por la **OFICINA DE NACIONES UNIDAS DE SERVICIOS**

PARA PROYECTOS (UNOPS) para la construcción de la obra denominada “Construcción sostenible del puente sobre el río Virilla en la ruta nacional No.32 en límite entre la provincia de San José y la provincia de Heredia” recaído a favor del **CONSORCIO VIRILLA 32**, por un monto de \$22.369.087,33, **acto que se confirma. 2)** De conformidad con el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa.-----
NOTIFÍQUESE.-----

ORIGINAL FIRMADO

Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

ORIGINAL FIRMADO

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

ORIGINAL FIRMADO

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

Estudio y redacción:
Marcia Madrigal Quesada Fiscalizadora Asociada,
David Venegas Rojas Fiscalizador.

MMQ/DVR/ chc
NI: 4803, 5293, 6039, 7290, 7311,7757, 8788, 8890, 9092, 9129, 9713, 9791, 10053,10141, 10144
NN: 06288 (DCA-1628)
G: 2017002299-6

