

MARZO 2011



**INFORME DE OBSERVACIÓN A LA: Licitación para la  
construcción del proyecto “Apertura del Bulevar Diego de  
Holguín, tramo II”**

Transparencia

Presentado Por:

Raúl Torres Paz

Abraham Atilio Abrego Hasbún

## CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. PROPÓSITO.....	4
III. METODOLOGÍA.....	4
IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	5
1. GENERALIDADES.....	5
2. SECUENCIA DE HECHOS.....	7
3. CUMPLIMIENTO LEGAL.....	11
V. OPINIONES DE LA SOCIEDAD.....	15
VI. CONCLUSIONES.....	17
VII. RECOMENDACIONES.....	19
VIII. ANEXOS 1. RESUMEN DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS LEGALES.....	21
ANEXO 2. FOTOGRAFÍAS.....	28

## I. INTRODUCCIÓN

Este informe es sobre la licitación para la construcción del proyecto “Apertura del Bulevar Diego de Holguín, tramo II”. El proceso tuvo lugar entre septiembre de 2010 y febrero de 2011. Por su relación directa, en algunos puntos del informe también se hace referencia al concurso público para la supervisión del mismo proyecto, desarrollado en paralelo a la licitación.

El Observatorio Ciudadano de la Obra Pública, citado en adelante como el Observatorio, circunscribió su actuación en este proceso en el marco del convenio mediante el cual se creó dicha instancia<sup>1</sup>, y del Pacto de Integridad suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y las sociedades participantes.

---

<sup>1</sup> Convenio de cooperación para la instalación y puesta en funcionamiento del “Observatorio Ciudadano de la Obra Pública en la Gestión Gubernamental de El Salvador, experiencia piloto”. 31 de agosto de 2009.

## **II. PROPÓSITO**

Este informe tiene el propósito de ofrecer una opinión desde el punto de vista de un actor de carácter ciudadano, acerca del cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes en el Pacto de Integridad. El informe arriba a conclusiones y recomendaciones que puedan ser útiles en las siguientes etapas del proyecto, al igual que para futuras licitaciones o concursos que realice el MOP.

El alcance del informe es desde el momento en que se publicó el anuncio de la licitación hasta el cierre del proceso. Se hace constar que no se tuvo participación en la fase de preparación de las bases de licitación.

Además, aunque no estaba prescrito en los términos de referencia de esta observación, en el informe también se recogen puntos de vista de las partes en relación con la decisión de las sociedades interesadas de participar o no en la licitación para la construcción.

## **III. METODOLOGÍA**

La metodología utilizada para la preparación de este informe consistió en la asistencia a actos en carácter de observadores, el análisis de documentación en relación con la referida licitación y entrevistas con actores vinculados al proceso.

Para describir los hechos, así como establecer las conclusiones y recomendaciones, se ha recurrido a dos parámetros que indican el correcto desarrollo del proceso de licitación:

- A) El marco legal, contenido en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, citada por sus siglas como LACAP, y las normas del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- B) Criterios sobre transparencia en las licitaciones publicadas por Transparencia Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

#### **IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO**

##### **1. GENERALIDADES**

El Bulevar Diego de Holguín es una carretera proyectada para ser una de las principales vías de acceso en el ingreso por el poniente al área metropolitana de San Salvador. Está ubicada entre los municipios de Santa Tecla y San Salvador, iniciando en una derivación de la carretera Panamericana y terminando en una conexión sobre el Bulevar de Los Próceres.

Se trata de una vía sin interrupciones con una longitud total de 8.5 kilómetros. Contará con seis carriles, tres a cada lado, con una capa superior de concreto, iluminación completa y barreras de sonido, entre otras características.

##### **1.1. Antecedentes**

Para su construcción, la obra se dividió en dos tramos. El tramo I de 4.5 kilómetros está terminado, mientras que el tramo II, que es al que se refiere la licitación, de 4 kilómetros no ha sido concluido.

El proceso para construir ambos tramos inició en 2005. En noviembre de ese año, el MOP firmó con el Asocio Copreca-Linares el contrato para el tramo II, para que fuera construido en 420 días con un valor de 25.7 millones de dólares.

Sin embargo, durante la ejecución de la obra surgieron dificultades que alargaron los plazos y hubo diferencias no resueltas entre el MOP y el Asocio Copreca-Linares. El contrato fue suspendido en septiembre de 2007, quedando las obras sin terminar.

Después, el caso pasó a un proceso de arbitraje. Hasta la fecha sigue siendo centro de controversias, lo que incluye una investigación a cargo de la Fiscalía General de la República bajo presunción de delitos.

En junio de 2009, con el cambio de administración en el Órgano Ejecutivo, los nuevos titulares del MOP se comprometieron a realizar las acciones necesarias para retomar la construcción del tramo II, a efecto de lograr su conclusión.

La licitación a la que se refiere este informe era precisamente el paso previo a la adjudicación del contrato a una sociedad para que construya el tramo II, incluyendo la reparación y terminación de obras existentes.

## **1.2. Características generales**

El tramo II fue dividido en cuatro secciones, seguidas una de otra. La primera comprende desde el punto de empalme con el tramo I hasta el intercambiador con el Bulevar Merliot. La segunda va hasta la intersección con la Avenida Jerusalén. La tercera sección concluye sobre la Avenida Manuel Enrique Araujo. Y la última sección llega hasta el retorno ubicado frente a la Universidad Centroamérica “José Simeón Cañas”.

Los trabajos que comprende el proyecto son, en términos generales, terracería, drenajes, obras de paso, estructura de pavimento, iluminación, señalización, obras de mitigación, readecuación de servicios públicos y construcción de plazas, entre otros.

Se previó que la duración del proyecto sería de 360 días, con plazos diferenciados para la entrega de cada una de las secciones antes referidas, siendo la de mayor prioridad la que empalma con el tramo I y llega hasta el intercambiador con el Bulevar Merliot.

## **1.3. Financiamiento**

La construcción será financiada en su mayor parte con recursos provenientes de préstamos otorgados por el BCIE. El desglose es el siguiente: 7.9 millones del préstamo BCIE-1417, 14.6 millones de dólares del préstamo BCIE-2031 y 2.9 millones de dólares del Fondo General. Suman 25.4 millones de dólares.

Mientras que para la supervisión se cuenta con un presupuesto de 1.2 millones de dólares. Esta partida será financiada con 1.1 millones de dólares del préstamo BCIE-2031 y 0.1 millones de dólares del Fondo General.

## **1.4. Área de construcción afectada por proceso judicial**

A raíz de presuntas irregularidades detectadas en el proceso de construcción anterior, por medio de una denuncia presentada por el titular MOP en mayo de 2010 se inició una investigación a cargo de la Fiscalía General de la República, la cual está en marcha.

El Juez de Paz de Antiguo Cuscatlán ordenó un peritaje de la zona que comprende el proyecto, ya que la inspección y análisis del lugar sería fundamental para determinar la existencia o no de delitos.

El peritaje no ha terminado aún. A inicios de marzo de 2011, según las autoridades judiciales había un avance del 60%, pero para continuar se requieren ingenieros estructuralistas, los cuales han sido solicitados al MOP<sup>2</sup>. El retraso en el peritaje podría afectar el desarrollo de la obra, ya que el lugar no se puede tocar, mientras las pesquisas no hayan sido concluidas.

Se observa además que la investigación del caso podría ser cuestionada por la intervención de peritos del MOP, que es la misma autoridad que presentó la denuncia. Sin embargo, se consultó con el jefe de la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía General de la República, quien consideró que esto no era problema, porque el MOP no es parte en el proceso, sino solo denunciante<sup>3</sup>. A la vez, conforme consultas hechas en el MOP, se ha verificado que el personal que está participando en el peritaje no haya estado vinculado al anterior proceso de contratación y construcción.

## **2. SECUENCIA DE HECHOS**

### **2.1. Preparación de la licitación**

El 6 de septiembre de 2010 el Vice-ministro de Obras Públicas y el Gerente de Estudios y Diseño Vial solicitaron al Jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional la contratación para la construcción y supervisión del proyecto. En la nota respectiva dieron cuenta de las fuentes de financiamiento, presupuesto para la contratación, justificación y resumen del proyecto, entre otros aspectos.

El 20 de septiembre fueron aprobadas las bases de licitación por el Ministro, bajo la modalidad de “licitación pública internacional”. Ese mismo día el Gerente de País del Banco Centroamericano de Integración Económica expresó que no había objeción por parte de ese organismo financiero a la carpeta técnica y económica, bases de licitación, bases del concurso para la supervisión y el aviso de publicación.

El 22 de septiembre el Gerente Financiero Institucional informó sobre la disponibilidad financiera para el proyecto. En el caso de la construcción, este consignó que 1.8 millones estaban sujetos a la aprobación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2011 por parte de la Asamblea Legislativa. En ese momento, el resto de los fondos estaba disponible.

---

2 Juez autoriza un acceso a Bulevar Diego de Holguín. El Diario de Hoy, 2 de marzo de 2011. Enlace: [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6375&idArt=5625975](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6375&idArt=5625975) (consultado el 7 de marzo de 2011).

3 Entrevista vía telefónica, 22 de febrero de 2011

## **2.2. Publicación del aviso**

El llamado público a la licitación se realizó con un considerable despliegue en medios de comunicación. En primer lugar, dado el carácter internacional de la licitación, el anuncio fue puesto en el portal United Nations Development Business<sup>4</sup>, que es una de las principales fuentes de información de contrataciones públicas en el mundo.

A nivel nacional, el aviso fue publicado en Diario El Mundo, Diario CoLatino, La Prensa Gráfica y El Diario de Hoy, en las ediciones correspondientes al 24 y 27 de septiembre de 2010. En esas fechas los desplegados fueron de media y una página respectivamente.

Por otra parte, el 24 de septiembre, día en que se lanzó la licitación para la construcción y el concurso para la supervisión, el MOP convocó a una conferencia de prensa en el lugar del proyecto. En esa oportunidad a los periodistas que atendieron la convocatoria les fueron dadas las explicaciones sobre la naturaleza y características de la licitación.<sup>5</sup>

## **2.3. Publicación de los documentos de la licitación**

El MOP habilitó una página en su sitio web<sup>6</sup> para publicar los documentos de la licitación y del concurso público. Entre otros documentos, a través de esa página podían ser descargadas las condiciones generales y específicas del proyecto, especificaciones técnicas y los estudios de impacto ambiental.

La referida página también fue utilizada a lo largo de la licitación para ir publicando documentos relativos a cada etapa del proceso, como por ejemplo la venta de las bases, visita de campo, consultas y aclaraciones y apertura de las ofertas, entre otros.

## **2.4. Venta de las bases de licitación**

El llamado a licitación tuvo un efecto positivo en relación con la venta de las bases de licitación. Al 4 de noviembre de 2010, dieciséis personas jurídicas y naturales habían comprado las bases para la construcción. Por otra parte, diecisiete juegos de los términos de referencia para la supervisión fueron adquiridos.

---

4 Enlace: <http://www.devbusiness.com>

5 Como ejemplo de las noticias aparecidas en los medios de comunicación:  
- Planean que tramo II cueste menos de \$26 millones. La Prensa Gráfica, 25 de septiembre de 2010. Enlace: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/social/143462-planean-que-tramo-ii-cueste-menos-de-26-millones.html>

- Inician licitación para tramo 2 de Diego de Holguín. El Diario de Hoy, 25 de septiembre de 2010. Enlace: [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=8613&idArt=5179084](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=8613&idArt=5179084)

6 Enlace: [http://www.mop.gob.sv/index.php?option=com\\_phocadocumentation&view=sections&Itemid=162](http://www.mop.gob.sv/index.php?option=com_phocadocumentation&view=sections&Itemid=162)



## **2.5. Visita de campo**

El 11 de octubre de 2010 tuvo lugar una visita de campo. Once representantes de las sociedades constructoras firmaron la lista de asistencia. También participaron representantes de las sociedades interesadas en el concurso para la supervisión. En suma, alrededor de cincuenta personas entre empresarios, funcionarios del MOP y periodistas hicieron el recorrido por el área del proyecto.

## **2.6. Aclaraciones y adendas**

El 12 de octubre se realizó una junta de aclaraciones sobre el proyecto de apertura del Bulevar Diego de Holguín tramo II, en relación con las bases de licitación para la construcción y los términos de referencia para la supervisión.

Algunos puntos sobre los que se plantearon consultas fueron acerca de la relación entre plazos, garantías, responsabilidad sobre obras existentes, disponibilidad presupuestaria y calificación del personal requerido para el proyecto.

Las autoridades del MOP pidieron a los representantes de las sociedades interesadas enviar por escrito sus consultas, a más tardar el 14 de octubre. Para ello, tal como lo manda la ley, se comprometieron a responder de forma oportuna. Según los documentos que se tuvieron a la vista, el MOP recibió por escrito 2 solicitudes de aclaración de parte de las sociedades interesadas en la licitación y 11 para el concurso, conteniendo varios puntos. En total, las sociedades realizaron 61 consultas sobre las bases de licitación y los términos de referencia.

Como resultado del proceso de consultas, el MOP emitió dos aclaraciones y dos adendas para la licitación, e igual número para la supervisión. En lo relativo a la construcción, entre las aclaraciones y adendas, sumaron treinta y siete puntos de respuesta a las consultas de las sociedades interesadas. Es importante mencionar que una de las modificaciones a las bases de licitación consistió en la extensión del plazo para la presentación de ofertas. La fecha se trasladó del 11 al 26 de noviembre de 2010.

## **2.7. Recepción de ofertas**

De las personas naturales y sociedades que compraron las bases de licitación para la construcción, tres prepararon ofertas: ASTALDI, Equipos de Construcción y Constructora MECO. Sin embargo, el día de la recepción, fijado para el 26 de noviembre de 2010, solo dos de las ofertas fueron aceptadas. Ocurrió que los representantes de ASTALDI llegaron después de la hora indicada, provocando que su oferta no fuera recibida.

En lo que atañe al concurso para la supervisión, siete socios y sociedades presentaron ofertas: Asocio Euroestudios-CACISA, Rivera Harrouch, ASP Consultores, Planeamiento Arquitectura, Roberto Salazar y Asociados, Cal y Mayor Asociados, y Consulta.

Luego de recibidas las ofertas, se procedió a abrir los sobres generales, uno por cada sociedad, y a verificar la presentación de las garantías de mantenimiento de oferta. Dicha garantía ascendió a \$ 1.1 millones de dólares para las ofertas de construcción y \$ 60 mil dólares para las ofertas de supervisión.

## **2.8. Firma del Pacto de Integridad**

Seguido al acto de recepción de ofertas y apertura de los sobres generales, acto que tuvo lugar el 26 de noviembre de 2010, se realizó la firma del Pacto de Integridad entre las autoridades del MOP y los representantes de las sociedades ofertantes. El Pacto también fue suscrito por el personal del MOP que tuvo a su cargo el trámite de la licitación.

El Pacto de Integridad contenía un conjunto de pautas de conducta que las partes acordaron observar para garantizar la integridad del proceso, así como la designación de un testigo social que informaría sobre el cumplimiento de los compromisos. El papel de testigo social correspondió al Observatorio.

## **2.9. Evaluación de ofertas**

En el proceso de evaluación de ofertas el Observatorio no tuvo presencia. Ello se debe a que la LACAP lo prohíbe. El artículo 54 establece que “no se dará después de la apertura de las ofertas y antes del anuncio de la adjudicación del contrato, información alguna con respecto al examen, tabulación, aclaración y evaluación de las ofertas y las recomendaciones relativas a las adjudicaciones de las mismas”. Posterior a la evaluación de las ofertas para la licitación, representantes del Observatorio consultaron los documentos correspondientes, para poder opinar sobre dicha etapa del proceso.

La oferta de Equipos de Construcción fue descalificada porque la declaración jurada de no estar inhabilitada para celebrar contratos de obra pública, no cumplía con todos los requisitos. Tal y como la ley lo permite, se dio a dicha sociedad la oportunidad por una vez de subsanar dicha situación. La sociedad presentó una nueva declaración, pero de nuevo el documento no cumplía determinados requisitos, sin que hubiera posibilidad de darle otra oportunidad para subsanar.

La oferta de Constructora MECO, luego de la evaluación correspondiente, no alcanzó los puntos mínimos requeridos en la parte técnica. Se constató que a los documentos presentados por dicha sociedad le faltaron detalles importantes y que tenían algunas inconsistencias.

### **2.10. Declaración de desierta**

El 25 de febrero de 2011, en un acto público, el MOP declaró desierta la licitación. El acto contó con la participación de funcionarios del MOP, representantes de las sociedades Equipos de Construcción y Constructora MECO, periodistas y otras personas. La notificación formal fue enviada a las sociedades un día antes.

De inmediato, el Ministro anunció la preparación de un nuevo proceso de licitación. En el acto mencionó que se evaluaría la posibilidad de flexibilizar algunos aspectos de las bases de licitación, para facilitar la participación de las sociedades interesadas.

El funcionario también anunció que, luego de contar con el aval del juez que conoce la denuncia por presuntos delitos cometidos en el proyecto anterior de construcción del Bulevar Diego de Holguín (ver sección 4.5), habilitaría pasos temporales para conectar con el Bulevar Merliot y la Avenida Jerusalén.

## **3. CUMPLIMIENTO LEGAL**

### **3.1. Aspectos formales y legales**

La LACAP establece aspectos que son de carácter formal y de cumplimiento obligatorio, como la información que debe contener el encabezado de la oferta (nombre del contrato, número de la licitación, nombre de la UACI, etc), el idioma en que estas deben ser presentadas, y las reglas que deben seguirse para que los documentos emitidos en el extranjero tengan validez en El Salvador. Este último es un aspecto importante ya que se trató de una licitación internacional. También establece los requerimientos de documentación que se solicita a los participantes.

Las normas del Banco Centroamericano de Integración Económica<sup>7</sup> establecen que las sociedades deben acreditar entre otros aspectos: antecedentes legales del participante, incluyendo escritura de constitución, naturaleza jurídica, nacionalidad y domicilio; antecedentes técnicos (capacidades técnicas y administrativas); situación financiera de la sociedad participante, presentando los estados financieros del último año de operaciones de la

---

<sup>7</sup> Normas para la Aplicación de la Política para la Obtención de Bienes y Servicios relacionados, y Servicios de Consultoría, con recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica

misma, debidamente auditados; y experiencia en la realización de consultorías o en la construcción, fabricación e instalación de bienes u obras similares al concurso o a la licitación de que trate, respectivamente (artículo 24 literal b).

De la lectura de las bases de licitación del proyecto que trata este informe se advierte que la misma fue estructurada de la siguiente forma: instrucciones a los ofertantes, condiciones generales de contratación, modelo de contratos y garantías, condiciones técnicas y condiciones particulares del proyecto.

La parte I, de instrucciones a los ofertantes, en el apartado IO-10 referido al contenido de las ofertas, indicó cómo estas debían presentarse y sobre los documentos que a adjuntarse, los que además responden a la documentación que requieren las normas del BCIE. Además en el apartado IO-3 se hizo referencia a las formas para validar documentos emitidos en el extranjero.

### **3.2. Plazos**

La LACAP y las normas del BCIE establecen que las bases deben contener los plazos para la presentación de las ofertas y entrega de la obra, y demás períodos que se requiera especificar en el proceso de licitación.

En cuanto al plazo para la presentación de ofertas, las normas del BCIE establecen al menos 45 días desde el último aviso, mientras que la LACAP señala que el plazo debe ser razonable pero no menor de 10 días.

En la parte VI de las bases de licitación, sobre condiciones particulares del proyecto, se estableció la fecha de presentación de ofertas, que era el 11 de noviembre de 2010, por lo que al sumar los días desde que fueron publicados los anuncios, se contabilizaron más de 45 días, lo que constituye un plazo razonable. Es importante mencionar que mediante adenda a las bases de licitación, luego el plazo se extendió hasta el 26 de noviembre de 2010.

En cuanto a la fecha de entrega de la obra, conforme la LACAP se debe especificar tal momento (artículo 44). En las bases de licitación se dio un plazo de 360 días para la entrega de la obra (Parte VI Condiciones particulares del proyecto. CPP-05), con lo que se cumplió con el requisito legal. Vale la pena mencionar que una de las sociedades solicitó que se extendiera el plazo a 450 días, lo cual no fue aceptado por el MOP.

### 3.3. Garantías

Conforme la ley deben especificarse las garantías que se requerirán, especificando plazos y montos. Las normas del BCIE (artículo 29 literales i, j y k) señalan que las bases deben especificar garantía de mantenimiento de oferta y firma de contrato, fianza o garantía de ejecución y la garantía de calidad.

En las bases de licitación se establecieron las siguientes garantías:

Tipo	Descripción	Monto	Plazo de vigencia
Mantenimiento de oferta.	Se emite para garantizar que el ofertante mantendrá las condiciones de la oferta.	\$ 1.1 millones de dólares	150 días calendario
De buena inversión de anticipo.	Asegurar que el contratista invierta el anticipo conforme los rubros definidos.	100% del anticipo	Hasta quedar completamente pagado o amortizado el anticipo.
De cumplimiento de contrato	Asegurar que el contratista cumpla con el contrato firmado.	20% del monto total del contrato	Hasta que el Ministerio haya recibido las obras a entera satisfacción.
De buena obra	Asegurar la responsabilidad del contratista por fallas y desperfectos.	10% del monto total del contrato	5 años, a partir de la fecha del acta de recepción final de la obra.
Fiel cumplimiento ambiental.	Asegura el cumplimiento de las condiciones establecidas en el permiso ambiental emitido por el MARN.	Equivalente al costo total de las obras e inversiones que en virtud del permiso ambiental han sido requeridos.	3 años a partir de la orden de inicio y conforme el permiso ambiental.

Una revisión de las especificaciones hace concluir que las mismas tienen la información que señala la ley y son acordes a los tipos de garantías mínimas exigidas por el BCIE.

### 3.4. Descripción técnica de la obra

La LACAP señala que las bases deben contener las especificaciones técnicas de la obra, pero sin señalar marcas o números de catálogo que favorezcan a determinado competidor (artículo 44 LACAP). Un requisito similar establecen las normas del BCIE (artículo 29 literal h).

Las normas del BCIE señalan “que los documentos de licitación que prepare el promotor del proyecto deberán ser claros y coherentes, y con el detalle necesario a efecto de evitar ambigüedades que confundan al oferente” (artículo 29 literal d).

Asimismo las normas del BCIE señalan que en caso de que las especificaciones de la licitación establezcan normas de calidad para equipos o materiales, se debe señalar que también serán admitidos bienes que aseguren una calidad igual o superior a la requerida, indicando que, en todo caso, dichos equipos y materiales deberán cumplir los requerimientos ambientales de “el Banco” y del promotor del proyecto.

El apartado IV de las bases de licitación, referido a condiciones técnicas y sus anexos, desarrollan los requerimientos técnicos de la obra, especificando los siguientes aspectos: descripción del proyecto, requisitos para la construcción (capa de rodadura, iluminación, tramos de prueba, señalización y seguridad vial, control de calidad), gestión social del proyecto, entrega del proyecto y especificaciones de la superficie terminada, entre otros aspectos.

Un análisis de la información que aparece en las bases permite señalar que, en cuanto a los elementos que deberían especificarse en una obra de este tipo, estos están contenidos con bastante detalle, ya que se describe el tramo de la carretera que se pretende construir con las especificaciones concernientes y otros aspectos accesorios que conlleva la obra (derechos de vía, seguridad vial, plazas, etc.).

Dos sociedades constructoras solicitaron aclaraciones a las bases de la licitación, y las mismas se referían al monto de la fianza ambiental, a la posibilidad de aumentar el plazo de ejecución, el estado actual de adquisición de los derechos de vía y otros aspectos técnicos (sobre el personal requerido, situación del suelo, etc.). Es decir, aspectos que a juicio de las sociedades no estaban especificados con precisión en las bases o que proponían modificar. Hay que decir que estos aspectos requeridos por las sociedades, luego obtuvieron respuesta por parte del MOP a través de las adendas y aclaraciones.

Se menciona que el requerimiento hacia los participantes no solo se centra en la construcción de la carretera, sino en la gestión social del proyecto, que conlleva abordar las afectaciones que el proyecto tendrá, por ejemplo en los derechos de vía en poblaciones afectadas. Al respecto en las bases de licitación se señala que “el Contratista será responsable de mantener una relación permanente entre las comunidades afectadas y demás actores locales a fin de

ejecutar el proyecto en armonía con su entorno social y facilitar las diferentes actividades constructivas”.

Como consecuencia, se puede afirmar que la información sobre los requerimientos técnicos se encuentra desarrollada conforme lo establece la LACAP y normas BCIE.

## **V. OPINIONES DE LAS SOCIEDADES**

Con el propósito de conocer la opinión de los representantes de sociedades que mostraron interés en la licitación, se realizaron entrevistas con algunos de estos o se les solicitó información por escrito. Una de las preguntas fue sobre los motivos por los que al final decidieron no presentar ofertas, en el caso de las sociedades que desistieron de participar en la licitación.

Un resumen de las opiniones recogidas se muestra en los siguientes puntos. Estas opiniones pueden reflejar objeciones al modo en que el MOP definió las bases de licitación o bien, limitaciones particulares de las sociedades para cumplir en estos momentos con los requisitos establecidos.

- a) Alto costo de preparación y presentación de las ofertas. Esto incluye, entre otros aspectos, el gasto en la labor del personal encargado de preparar la oferta y costo de las fianzas. El costo de preparación y presentación de la oferta se eleva por la cantidad de requisitos y documentos exigidos.
- b) Elevado valor y larga duración de las garantías requeridas, en especial la de buena de obra. Estas comprometen la capacidad de las sociedades para ofrecer garantías en otros proyectos, en especial en caso de ocurrir controversias con el MOP.
- c) No conformidad con delimitación sobre la responsabilidad de obras ya construidas y que requieren reparación, en particular las obras de paso. Según algunas de las opiniones recogidas, el MOP estaría trasladando la responsabilidad completa de dichas obras al constructor, sin que éste pueda contar con una garantía sobre el estado en que las recibe.
- d) Duración estimada del proyecto insuficiente. Desde el punto de vista de algunas sociedades, el plazo requerido para ejecutar las obras debería de ser mayor.
- e) Antecedentes negativos del proyecto, debido a las controversias y conflictos jurídicos en los que se han visto involucrados el MOP y los contratistas anteriores.

- f) Desacuerdo sobre la forma en que el MOP estructuró el proyecto. Para algunos empresarios el proyecto se debió haber dividido en obras de menor escala, que pudieran ser ejecutadas por más de un contratista. También se recogieron observaciones sobre la modalidad propuesta del contrato, el cual se basa en precios unitarios, cuando no están precisadas aún en detalle todos los trabajos que será necesario ejecutar, en especial con las obras de paso.



## **VI. CONCLUSIONES**

### No existieron señales sobre incumplimiento de los requerimientos legales

A partir de lo observado en el proceso de licitación y a la fecha en que se emitió este informe, no existen señales que indiquen que los requerimientos legales hayan sido incumplidos. De hecho se constató que las bases de licitación contienen los elementos previstos en la ley, que se cumplieron los plazos establecidos y que los funcionarios del MOP responsables del proceso atendieron las obligaciones que les competen.

### No hubo indicios de comportamientos indebidos

Durante el proceso de observación de esta licitación no se registraron señales que pudieran dar cuenta de comportamientos indebidos por parte de funcionarios y personal del MOP o representantes o personal de las sociedades interesadas y participantes.

No se tuvo conocimiento de quejas o reclamos por parte de las sociedades interesadas o participantes de que sus competidoras estuvieran tratando de influir indebidamente en los funcionarios del MOP en relación con las decisiones atinentes a esta licitación.

Es más, en las entrevistas realizadas con representantes de algunas de las sociedades, las opiniones coincidieron en afirmar que no habían recibido peticiones de pagos indebidos – sobornos - y que su percepción era que el proceso había sido conducido con transparencia.

### La información fue accesible

El MOP operó de forma activa para que la información sobre el proceso de licitación, hasta donde lo permite la ley, fuera accesible. No se reportaron reclamos sobre trato discriminatorio en el acceso a la información por parte de las sociedades interesadas o participantes. Las consultas fueron respondidas en tiempo y forma.

Además el MOP publicó en su sitio web por iniciativa propia buena parte de la documentación sobre la licitación. Por otra parte, a los principales actos del proceso fueron invitados medios de comunicación social. De esta forma la información fue accesible no solo para las sociedades interesadas y participantes, sino también para el público en general.

### Pudo haber poca participación de sociedades ofertantes

Partiendo de que la licitación fue de carácter internacional y que un número considerable de interesados retiraron las bases de licitación, se puede razonar que la participación de sociedades que presentaron ofertas fue baja.

Si esto es aceptado, las causas de la baja participación de sociedades ofertantes podría ser atribuible al MOP, según las opiniones recogidas en la sección 7, o podría deberse a que las sociedades interesadas no cuentan en estos momentos con la suficiente capacidad legal, financiera o técnica para comprometerse en un proyecto de estas características. Este es un asunto que requiere mayor análisis.

A la vez hay que señalar que esta conclusión puede ser rebatida por la falta de referencias sobre cual es el número promedio de sociedades que presentan ofertas en este tipo de licitaciones.

#### Errores y el no cumplimiento de las formalidades de ley conllevó altos costos

En este proceso se registró el hecho de que a una sociedad no le fue recibida su oferta por llegar después de la hora límite establecida en las bases de licitación. Otra sociedad fue descalificada porque una declaración jurada no cumplía con los requisitos de ley, sin haber logrado subsanar dicho inconveniente.

En definitiva los requisitos de ley deben ser aplicados en forma rigurosa. Sin embargo se deja anotado que el hecho de no lograr cumplir con los mismos, así como los errores en las ofertas implican altos costos para las sociedades y el MOP.

En este proceso de licitación, las sociedades citadas tuvieron que haber incurrido en un gasto considerable para preparar sus ofertas, el cual, al ser descalificadas sin pasar a competir con otros constructores, implica una afectación negativa importante.

Pero el MOP también perdió, en términos del gasto que implica un proceso de licitación y su relación con el número de ofertas presentadas. Al final las opciones del MOP se redujeron a una oferta, la de Constructora MECO, la cual no alcanzó la calificación mínima en la parte técnica, conllevando a la declaratoria de desierta de la licitación.

## **VII. RECOMENDACIONES**

Mantener las pautas de debido comportamiento y de observación de la ley

Es importante que el MOP identifique que factores favorecen que sus funcionarios y personal observen el cumplimiento de la ley y que mantengan comportamientos debidos. Es deseable que tales factores sean mantenidos o fortalecidos, mitigando a la vez los posibles riesgos.

#### Mejorar los canales de comunicación y de acceso a la información

Si bien es cierto que no hubo restricciones de acceso a la información, salvo en los casos prescritos por la ley, el MOP puede buscar maneras para mejorar la comunicación con las sociedades constructoras y otros actores, y ampliar el acceso a la información.

De manera particular, cuidando de no incurrir en las prohibiciones consignadas en la ley, se puede evaluar la posibilidad de crear canales adicionales de información y comunicación en el momento de preparación de las bases de licitación y términos de referencia, así como durante la preparación de las ofertas.

### Someter a consulta y revisión las nuevas bases de licitación

Dado que el proceso observado fue declarado desierto, y que se entró de inmediato en la preparación de una licitación, se expresó a las autoridades del MOP la recomendación sobre la conveniencia de someter a consulta y revisión las nuevas bases de licitación.

Al momento de cerrar este informe se tiene constancia de que el MOP realizó una audiencia pública el 8 de marzo de 2011, a la que asistieron representantes de sociedades interesadas en el nuevo proceso de licitación, y donde se expresaron observaciones y sugerencias que podrían ser tomadas en cuenta en la definición de las nuevas bases de licitación.

### VIII. ANEXO 1. Resumen del cumplimiento de requisitos legales

Requisito	Cumplimiento	Bases de licitación
Exigencia de garantías, los plazos en que deben rendirse o presentarse y, cuanto sea necesario para que los ofertantes queden plenamente informados, todo de acuerdo al objeto de las obligaciones que deben asegurarse (art: 31 LACAP)	Las bases de licitación contienen las garantías requeridas, con montos, plazos y condiciones.	Parte II. Condiciones generales. CG-04  Parte III. Modelo de contratos y garantías.  Parte VI Condiciones particulares del proyecto. CPP-09
La responsabilidad del contratista por daños, perjuicios y vicios ocultos prescribirá en los plazos establecidos en el Derecho Común. Este plazo deberá estar incorporado en las bases de licitación (art. 38 LACAP)	Especifica la responsabilidad del contratista por daños y perjuicios, pero no contiene plazo de la prescripción. Aún estas reglas establecen penalidades fuertes por incumplimientos.	Parte II. Condiciones generales  CG-09 A CG-015 y CG-25
Un encabezado conteniendo la identificación de la institución contratante, indicación de la UACI que aplicará el procedimiento, la forma y número de la licitación o del concurso, la clase de contrato y una breve descripción del objeto contractual. (art. 44 LACAP)	X	Encabezado y Parte I I. Instrucciones a las ofertantes.
Que las ofertas se presenten	X	Parte I. Instrucciones a las

Requisito	Cumplimiento	Bases de licitación
<p>en castellano o traducidas al mismo idioma, debidamente autenticadas por las autoridades correspondientes e indicarán la posibilidad de exigirse información complementaria a la oferta, en otros idiomas y los casos en los que se requerirá traducción</p>		<p>oferantes. IO-3 Preparación de ofertas</p>
<p>Los requerimientos que deberán cumplir los ofertantes para participar, indicando los documentos probatorios que deberán acompañar con la oferta. (art. 44 LACAP)</p>	X	<p>Parte I. Instrucciones a las ofertantes. IO-10 Contenido de las Oferta</p>
<p>Cuando proceda, se solicitará el uso de la Apostilla para las contrataciones internacionales, en los términos que establezcan los tratados suscritos por El Salvador. (art. 44 LACAP)</p>	X	<p>Parte I. Instrucciones a las ofertantes. IO-3 Preparación de ofertas</p>
<p>La cantidad, especificaciones o características técnicas de las adquisiciones de las obras, bienes o servicios, sin hacer referencia en su caso a marcas de fábrica, números de</p>	X	<p>Parte IV Condiciones Técnicas</p>

Requisito	Cumplimiento	Bases de licitación
catálogo o tipos de equipo de un determinado fabricante. (art. 44 LACAP)		
La determinación de los precios unitarios por rubro y los precios totales (art. 44 LACAP)	X	Parte I. Instrucciones a las ofertantes.  IO-10 Contenido de las Oferta  Sección III Oferta económica  Parte IV. Condiciones técnicas  Plan de Oferta
La oferta del precio o valor en moneda nacional, o alternativamente en moneda extranjera de conformidad con lo establecido en Convenios Internacionales. Las cotizaciones de las ofertas, en su caso, se harán con base a los Términos de Comercio Internacional INCOTERMS, vigentes. (art. 44 LACAP)	X	Parte I. Instrucciones a las ofertantes.  IO-3 Preparación de ofertas
El lugar y plazo de entrega de la obra, de los bienes, o de la prestación del servicio, al que se refiera el contrato. (art. 44 LACAP)	Se establece un plazo de 360 días de duración del proyecto, lo que puede considerarse razonable.	Parte VI Condiciones particulares del proyecto. CPP-05
El lugar de presentación de ofertas y el día y hora en que terminará el plazo para presentarlas, así como el lugar,	El tiempo establecido para la presentación de ofertas se considera razonable.	Parte I. Instrucciones a las ofertantes.  IO-3 Preparación de ofertas

Requisito	Cumplimiento	Bases de licitación
<p>día y hora en que se procederá a su apertura. El plazo para presentarlas deberá ser razonable y establecerse, tomando en cuenta la complejidad de la obra, bien o servicio, pero en ningún caso podrá ser menor de 10 días hábiles. (art. 44 LACAP)</p>		<p>Parte VI Condiciones particulares del proyecto. CPP-07</p>
<p>El plazo en el que después de la apertura de ofertas se producirá la adjudicación, el cual no podrá ser superior a 90 días en los casos de licitación o de concurso. (art. 44 LACAP)</p>	<p>El plazo establecido es de 90 días después de la apertura de las ofertas.</p>	<p>Parte I. Instrucciones a las ofertantes. Evaluación de ofertas 4. Adjudicación</p>
<p>El período de vigencia de la oferta. (art. 44 LACAP)</p>		<p>Parte VI Condiciones particulares del proyecto. CPP-10</p>
<p>El plazo de la adjudicación e indicación de la posibilidad de su prórroga y de declararse desierta, y el plazo dentro del cual debe firmarse el contrato. (art. 44 LACAP)</p>	<p>X</p>	<p>Parte I. Instrucciones a las ofertantes. Evaluación de ofertas 3. Recomendación de la Comisión de Evaluación de Ofertas, 4. Adjudicación Parte II Condiciones Generales de Contratación. CG-01 Contratación Cj-08 fuerza mayor o caso</p>



Requisito	Cumplimiento	Bases de licitación
		fortuito.
El tipo, plazo, origen, momento de presentación y monto de las garantías o de los seguros que deben rendirse y cualquier otro requisito según el caso. (art. 44 LACAP)	X	<p>Parte I. Instrucciones a las ofertantes.</p> <p>IO-4 Garantía de mantenimiento de oferta.</p> <p>Parte II Condiciones Generales de Contratación.</p> <p>CG-04 Garantías</p> <p>Parte IV Condiciones Técnicas</p> <p>Parte VI Condiciones particulares del proyecto. CPP-09</p>
El porcentaje de anticipo y procedimiento para otorgarlo. (art. 44 LACAP)	X	<p>Parte II Condiciones Generales de Contratación.</p> <p>CG-03 Anticipos</p>
El sistema de evaluación de las ofertas, con porcentajes asignados a cada factor sujeto a evaluación. El sistema de evaluación indicará la calificación mínima que debe obtener la oferta técnica y la capacidad financiera del proponente, como condición previa para la consideración de la propuesta económica.	X	<p>Parte I. Instrucciones a las ofertantes.</p> <p>Evaluación de ofertas</p> <p>Criterios de evaluación de ofertas.</p>

Requisito	Cumplimiento	Bases de licitación
(art. 44 LACAP)		
Plazos y forma de pago	X	<p>Parte II Condiciones Generales de Contratación.</p> <p>Condiciones generales de pagos al contratista</p>
Declaración jurada del ofertante sobre la veracidad de la información proporcionada.	No establece sobre la veracidad de la información sino otros aspectos.	<p>Parte I. Instrucciones a las ofertantes.</p> <p>IO-4 Garantía de mantenimiento de oferta.</p> <p>IO-9 Documentos contractuales</p>
Causales de suspensión del contrato de obra	X	<p>Parte I. Instrucciones a las ofertantes.</p> <p>IO-7 Suspensión de la Licitación</p>
Los errores u omisiones subsanables si lo hubieren.	X	<p>Parte I. Instrucciones a las ofertantes.</p> <p>IO-14 Omisiones o errores subsanables.</p>
Las solvencias de pago extendidas por el instituto salvadoreño del seguro social y por las respectivas administradoras de fondos de pensiones, de las cotizaciones	X	<p>Parte I. Instrucciones a las ofertantes.</p> <p>IO-4 Contenidos de ofertas</p>

Requisito	Cumplimiento	Bases de licitación
correspondientes, por lo menos.		

## Anexo 2. Fotografías



*Bulevar Diego de Holguín. Sección 1 del Tramo II.*



*Representantes de sociedades interesadas hacienda recorrido*



*Área deteriorada en uno de los extremos de la sección 1.*



*Obra de paso sobre la Avenida Jerusalén*





*Vista de la sección 3. Al final la obra de paso sobre la avenida Manuel Enrique Araujo*



*Participantes reciben indicaciones al inicio de la visita de campo*



*Firma del pacto de integridad*



*Conferencia de prensa, donde se anunció al público la declaración de desierto de la licitación*