



RRN-324-2025

Contraloría General de la República. Consejo Superior de la Contraloría General de la República. Managua, veinte de marzo del año dos mil veinticinco. Las diez y treinta y dos minutos de la mañana.

### I. FUNDAMENTOS DE HECHOS:

1). Que a las nueve y cuarenta y ocho minutos de la mañana del veintiséis de febrero del año dos mil veinticinco, compareció ante la Contraloría General de la República, el Ingeniero **LEONEL ZACARÍAS COREA AGUILAR**, mayor de edad, casado, nicaragüense, Ingeniero Civil, de este domicilio, quien actúa en su carácter de apoderado generalísimo de la Empresa Master Construction, S.A., lo cual acredita con testimonio de escritura pública número trescientos cincuenta y nueve (359), de las ocho y cuarenta minutos de la mañana del doce de diciembre del año dos mil diecinueve, otorgada ante los oficios notariales del Licenciado Claudio Roberto Argüello Pereira; a interponer **RECURSO POR NULIDAD** en contra de la Resolución de Adjudicación N° 03-2025 del proceso de **Licitación Pública número 04-2024-FOMAV, titulado “Obras de Mantenimiento Rutinario Lote N° 1-2025”**, ejecutado por el Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV), **específicamente por lo que hace a la adjudicación del Grupo N° 22 Tramo “Juigalpa-La Libertad”**; y en contra de la Resolución de Impugnación dictada a las cinco de la tarde del doce de febrero del año dos mil veinticinco y notificada vía correo electrónico el día viernes catorce de febrero del presente año, que resuelve declarar no ha lugar al recurso de impugnación. 2) Que, una vez radicado el Recurso por Nulidad se procedió a verificar su legitimación, de acuerdo con los presupuestos legales establecidos para la tramitación del mismo, verificándose que el recurrente, en la calidad que comparece cumplió con la formalidad legal de temporalidad establecida en los Artos. 115 y 116 de la Ley N° 737; 299 y 300 de su Reglamento General. En consecuencia, la Presidenta del Consejo Superior de la Contraloría General de la República, en sede administrativa y en uso de sus facultades, resolvió mediante Auto Administrativo de la una de la tarde del día veintisiete de febrero del año dos mil veinticinco: I) Admitir el Recurso por Nulidad parcial interpuesto ante la Contraloría General de la República por el señor **LEONEL ZACARÍAS COREA AGUILAR**, en su carácter de apoderado generalísimo de la Empresa Master Construcción, S. A., y II) Se emplazó a las partes para que dentro del tercer día después de la notificación, expresaran sus alegatos. Asimismo, se requirió a la máxima autoridad del Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV), remitiera a este Órgano de Control y Fiscalización dentro del referido plazo, el expediente administrativo completo de la contratación correspondiente, a fin de proceder conforme a derecho. 3) Rolan cédulas de notificación. Y 4) La parte Recurrente no hizo uso de su derecho de ampliar sus alegatos. Por su parte la máxima autoridad del Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV), en fecha cuatro de marzo del año dos mil veinticinco, presentó escrito conteniendo los alegatos que estimó a bien y adjuntó el expediente administrativo del proceso de la Licitación Pública recurrido de nulidad para efecto de análisis, estudio y su posterior resolución. Por lo que, no habiendo más trámites que llenar ha llegado el caso de resolver, y

### II. EXPRESIÓN DE AGRAVIOS:

El recurrente, Ingeniero **LEONEL ZACARÍAS COREA AGUILAR**, en el carácter que comparece en resumen expresó, lo siguiente: 1). Que, el Comité de Evaluación decidió descalificar la oferta de su

Página 1 de 7



representada para el Grupo No.22, Tramo Juigalpa-La Libertad, porque no se incluyó en la memoria de costo unitario de la actividad SIECA 302, Reparación de Zonas de Inestabilidad Local, sin rep de carpeta la base triturada graduación D, incumpliendo lo establecido en las especificaciones técnicas detalladas en la página 6, anexo N° 2 del PBC. Que esta situación contiene actos que violentan el PBC, así como las disposiciones de la Ley No 737 y su reglamento general en lo siguiente: Se hace una interpretación subjetiva y contraria de las especificaciones técnicas; la página 6, anexo No. 02 del PBC, donde señala lo siguiente: 1.2. Reparación de zonas de inestabilidad local en carreteras pavimentadas (sin Rep. de Carpeta Asfáltica); 1.3. Reparación de zonas de inestabilidad local sin Rep. de carpeta, con base estabilizada. Que las Especificaciones Técnicas sobre las cuales el Comité de Evaluación fundamentó la decisión de descalificarlos no le son aplicables a la actividad solicitada para el grupo 22, porque esas actividades se refieren a superficie de rodamiento de asfalto y la actividad de reparación de zonas inestable en este grupo se ejecutará sobre una carpeta de rodamiento de adoquín y la actividad de reparación de zonas inestables para este grupo No. 22 se ejecutará en la terracería y/o subbase. Tanto en el recurso de aclaración como de impugnación su representada expresó de manera clara y meridianamente que, en el PBC, **NO INDICA, NO SEÑALA O EXIGE DE MANERA TEXTUAL Y CATEGÓRICA LA UTILIZACIÓN DE BASE GRANULAR (BASE TRITURADA GRADUACIÓN D) PARA ESTA ACTIVIDAD DE REPARACIÓN DE ZONAS INESTABLES**, por tanto lo que procedía era apearse a lo que establece la normativa del SIECA 302, inciso b) Material de Relleno que indica: Consistirá en la reposición de material extraído en la actividad de excavación, cuando la misma haya sido ejecutada a niveles inferiores a la subbase, la reposición debe hacerse con materiales adecuados y aprobados por el supervisor, tal como lo hizo su representada apegado al mismo PBC en su página 3 del anexo II que dice: las “Especificaciones Técnicas Generales Centroamericanas para el Mantenimiento Vial, Edición 2010” del SIECA, las “Especificaciones Generales para la Construcción de Caminos, Calles y Puentes (NIC 2000), además de “International Slurry Surfacing Association (ISSA). Asimismo, con respecto a los ensayos se considerará las especificaciones ASTM y AASHTO). Por tanto, siendo que el mismo PBC, establece que las especificaciones técnicas, se complementan con las regulaciones antes señaladas, es que su representada elaboró la memoria de costos de actividad con base a lo que ordena la normativa SIECA 302, inciso b) por lo que considera haber cumplido cabalmente con dichas especificaciones técnicas. 2). Que en la memoria de costo unitario de la actividad suministro e instalación de geomalla, considera como material el geotextil no tejido, la cual difiere a lo requerido en las especificaciones técnicas. Que el Comité de Evaluación, debió aplicar a su favor los criterios de subsanación, referido al error que cometieron en la oferta específicamente en la memoria de costos unitarios de la actividad “suministro e instalación de Geomalla”, consideramos Geotextil, siendo esto un error de escritura, que se subsanó en el listado de actividades, por el contrario, mantuvo su postura de descalificar a su mandante. 3). Que, en la determinación por descalificarla utilizan una causal no aplicable, como es la aplicación del artículo 45 numeral 1) de la Ley No. 737, Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, debido a que la oferta no satisface los requisitos de idoneidad financiera establecidos en el PBC, violentando de esta manera el párrafo segundo del artículo 43 que dice: “ En ningún caso, se podrá calificar y evaluar las ofertas con criterios que no estén contemplados en el PBC de la licitación, so pena de nulidad”, y



el artículo 114 del Reglamento General que dice: Cuando un oferente sea descalificado deberá acreditarse la causal de ley aplicada y se deberá comprobar y acreditar la misma mediante estudio calificado que deberá ser notificado al Oferente, quien podrá hacer uso de los recursos procedimentales previsto en la Ley y Reglamento General. La pretensión de descalificar la oferta del recurrente al amparo de lo dispuesto en la página 6 del anexo II del PBC, es violentar lo ordenado en el arto. 43, párrafo segundo de la Ley N° 737. Que tanto el Comité de Evaluación como la PGR, contravienen y vulneran los derechos de su mandante, más aún cuando lo resuelto por la Procuraduría General de la República, se basa en una supuesta contradicción o debilidad del Pliego de Bases y Condiciones, y que el recurrente en su momento debió objetar. Lo anterior, es una distorsión de lo expresado por el recurrente, ya que nunca se ha invocado deficiencia o contradicción en el PBC, lo que se ha expresado es que la oferta cumple con lo solicitado para el grupo N° 22 “Juigalpa-La Libertad”, con todas las normas y disposiciones del PBC. 4). Que en el ejercicio presupuestario del año dos mil veintitrés le adjudicaron las obras de mantenimiento de ese mismo tramo, con lo que demuestra que el FOMAV tiene pleno conocimiento que las especificaciones técnicas para la actividad no considera la base granular razón por la cual tuvo que modificar el contrato y ordenar al contratista su utilización. Termina expresando el recurrente que al adjudicar el Grupo N° 22, tramo: Juigalpa-La Libertad, a un oferente cuya oferta es mayor en CINCO MILLONES CIENTO DIECINUEVE MIL SEISCIENTOS TREINTA CÓRDOBAS CON TRECE CENTAVOS (C\$5,119,630.13), viene a ser oneroso y violenta flagrantemente el principio de eficiencia.

### III. CONTESTACIÓN DE AGRAVIOS POR PARTE DEL FOMAV:

Por su parte, el Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV), representado por el Ingeniero Carlos Roberto Silva Cruz, en su calidad de Director Ejecutivo, expresó lo siguiente: 1) Que, la evaluación a la oferta presentada por el recurrente para el Grupo N° 22, tramo Juigalpa-La Libertad, fue realizada según lo normado en el Pliego de Bases y Condiciones y conforme ley, en ningún momento se ha fundamentado un rechazo o descalificación de oferta basados en concepto o criterios distintos a lo expresado en la ley, las especificaciones técnicas y la normativa. En cuanto a la interpretación subjetiva que alega el oferente, con relación a la actividad reparación de zonas de inestabilidad en carreteras pavimentadas (sin reposición de carpetas asfálticas), dicha actividad es aplicable independientemente de la carpeta de rodamiento, siendo esto del total conocimiento del recurrente. Durante el proceso de licitación, se realizó visita a campo durante la cual se aclararon dudas generadas, tales como el hecho de haberse indicado que se debía utilizar la base granular para la actividad reparación de zonas de inestabilidad local en carreteras pavimentadas (sin reposición de carpeta), lo que es del conocimiento del recurrente, pues, a como él lo expresó, ya había ejecutado las obras relacionadas en la licitación de obras en el lote N° 1-2024 y con la misma base granular, lo que omitió expresar fue que dicha actividad implicó un acuerdo suplementario **con un costo adicional del cincuenta por ciento (50%), que la actividad sin la base granular**, por lo que sorprende querer que se le adjudique una oferta que no cumple técnicamente con lo solicitado en el PBC y que resultaría más cara que la oferta adjudicada. Cabe expresar que en la memoria de costo unitario para la actividad “Reparación de Zonas de Inestabilidad Local, sin Reposición de Carpeta”, presentada por los oferentes MULTICONST, VIL-CONSA, ARZECA y NICARAGUA INGENIEROS, consideraron la base



granular requerida en las especificaciones técnicas, a excepción del recurrente. Se puede apreciar en el Dictamen de Evaluación que una vez evacuado el recurso de aclaración presentada por el oferente MASTER CONSTRUCTION, S.A., y de manera más clara se le informa las razones sobre las cuales se sustentó el rechazo a su oferta, debido a que en su oferta no incluyó en la actividad objeto de recurso en la memoria de costo unitario la base triturada graduación D, incumpliendo lo requerido en el PBC y documentos anexos, además se le fundamenta su descalificación debido a que en su oferta en la memoria de costo unitario de la actividad suministro e instalación de geomalla, el oferente considera como material el geotextil no tejido, lo que difiere de las especificaciones técnicas contenidas en el PBC. Aclara, además que el Comité de Evaluación, no actuó conforme a intención como lo menciona el recurrente ya que su descalificación es basada en el incumplimiento del PBC, pues en el mismo, en el numeral 30.4, inciso c) quedó establecido los documentos que no era objeto de subsanar, aceptar como un error de escritura en un material de una actividad que influye en el costo total de la oferta sería dejar en desventaja a los otros participantes. En cuanto al alegato, que se adjudicó a un oferente cuya oferta es mayor en CINCO MILLONES CIENTO DIECINUEVE MIL SEISCIENTOS TREINTA CÓRDOBAS CON TRECE CENTAVOS (C\$5,119,630.13), violentando de esa manera el principio de eficiencia; a como ya se dijo no menciona el recurrente que haberse adjudicado el Lote No. 1-2024, sin haber dejado claro que debía contemplar la Base Granular, obviamente el costo será menor con respecto a las demás ofertas y después al solicitar el cambio para no tener pérdidas durante su ejecución ocasionaría modificación al contrato, incrementando considerablemente el monto; situación que se aclaró en las visitas al sitio. En cuanto a la causal utilizada para el rechazo de la oferta, aclara que el Comité de Evaluación fundamentó el rechazo en el numeral 1) del artículo 45 de la Ley N° 737, ya que en dicho numeral contempla la descalificación del oferente por no satisfacer los requisitos tanto legales, técnicos y financieros; y no así como lo dispone el numeral 5) del artículo 46 de la misma ley, ya que refiere únicamente a cuando las ofertas no cumplan con los requisitos esenciales establecidos en el PBC, que van más relacionado a los requisitos generales de idoneidad del oferente.

#### IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO:

Que, de conformidad con los artículos 115 y 116 de la Ley N° 737, “Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público”, se establece la competencia de la Contraloría General de la República (CGR), para conocer y resolver sobre el presente **RECURSO POR NULIDAD**. Una vez determinada la competencia de este Órgano Superior de Control, se procede a delimitar las normas jurídicas sobre las cuales se resolverá la Litis siendo la citada Ley N° 737 y su Reglamento General, que son las normas legales de orden público sobre las cuales se elaboró el Pliego de Bases y Condiciones (PBC), por el cual, se da a conocer a los potenciales oferentes todos los requisitos y condiciones que regirán las adquisiciones de bienes y servicios entre otras, con el objeto de dotarlos de la información suficiente para que puedan elaborar sus ofertas y que las mismas se sujeten a lo previamente establecido por la Entidad contratante. De lo anterior, procedemos a examinar los alegatos esgrimidos por el recurrente y la contestación de los mismos por parte del ente contratante, en ese sentido debemos expresar: 1) El Pliego de Bases y Condiciones (PBC) siendo el documento base al cual se someten los oferentes participantes del proceso de licitación, en la parte 2, denominada



Especificaciones y Condiciones de Cumplimiento de las Obras Públicas, Sección III Criterios de Evaluación y Calificación, (folio 570), estableció la metodología para determinar la mejor oferta, entre ella las **Memorias de Costos Unitarios**, las mismas serían revisadas durante la etapa de evaluación con el objeto de verificar que todos los recursos necesarios contenido en la memoria de determinada actividad correspondían a las especificaciones técnicas solicitadas, pues, de no cumplir con lo requerido su oferta debería ser rechazada; asimismo en el anexo I. punto II, Especificaciones Técnicas Generales (folio 522) se dijo que estas serían las contempladas en el documento “Especificaciones Generales Centroamericanas para el mantenimiento Vial Edición 2010” del SIECA y las “Especificaciones Generales para la Construcción de Caminos, Calles y Puentes (NIC 2000) Última Edición” en los casos que aplicase. Por otra parte, en el anexo II (folio 481). En el punto 1.2 se estableció el material de base Triturada, que debían cumplir con lo estipulado en la NIC 2000, específicamente en la Sección 1003-9 acápite a) y b) y la Granulación sería la indicada en la tabla 1003-3, designación de graduación D.; en el caso de auto, para la actividad Reparación de Zonas de Inestabilidad Local, sin rep de carpeta la base triturada graduación D., el recurrente ofertó material selecto, ahora bien, si el material requerido, según él, no era el adecuado para llevar a cabo esas actividades, debió formular sus dudas y solicitudes de aclaraciones conforme el artículo 34 de la Ley No. 737, denominado Aclaraciones y Homologaciones del Pliego de Bases y Condiciones; es decir debió quedar asentado en el Acta de Reunión de Homologación (folios 621-623), más aún cuando el recurrente ya había participado y adjudicado de una licitación similar ejecutada en el año dos mil veinticuatro; lo que según la institución contratante se incurrió en más costo por no preverlo. 2). Por otra parte, el PBC en su cláusula 30 denominada “**Examen Preliminar de las Ofertas**” en el numeral 30.4, inciso c) señaló lo que no sería objeto de subsanación, entre ellos los documentos a ser utilizados para determinar el cumplimiento de los criterios establecidos en el método de evaluación de las ofertas; siendo uno de ellos las **Memorias de Costos Unitarios**, por lo que, su alegato de que se violentó el principio de subsanación al no permitirle cambiar el material indicado en la memoria para la actividad “Suministro e Instalación de Geomalla” carece de asidero legal, pues el haber permitido tal subsanación hubiese dejado a su mandante en ventaja respecto a los otros oferentes, violentándose el principio de igualdad y transparencia, por parte del FOMAV. 3). En cuanto a la causal en que se fundamentó el rechazo de su oferta, cabe señalar que en el PBC, en el numeral 30.7, inciso e) se reguló cuando rechazaría las ofertas, tal es el caso del incumpliendo de los requisitos esenciales establecidos en el PBC, y en el numeral 30.8, inciso a) descalificaría al oferente por incumplimiento de los requisitos de idoneidad legal, técnica y financiera establecidos en la Ley y PBC; lo que se encuentra en armonía con el artículo 45, numeral 1) de la Ley N° 737, en la que se fundamentó la descalificación de su oferta. 4). Con respecto a que su oferta debió ser considera la mejor oferta, es meritorio señalar que lo ofertado por su mandante para la **actividad Suministro e instalación de GEOMALLA**, no se ajustó a los requerimientos establecidos en el PBC (folio 503), pues de la revisión del expediente administrativo y su oferta, se observó que para dicha actividad el material ofertado fue GEOTEXTIL NO TEJIDO, a un costo unitario de ciento catorce córdobas netos (C\$114.00), (folio 18 de la oferta), mientras que el proveedor adjudicado (folio 20 de su oferta), si ofertó para dicha actividad el material GEOMALLA a un costo unitario de ciento cuarenta y cinco córdobas con treinta



y seis centavos (C\$145.36). Por otra parte, la norma legal de la materia en su artículo 2, define como mejor oferta, la que mejor se ajusta una vez aplicados los factores establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones, lo que no aconteció en el caso de autos. En razón del análisis anterior, quedó demostrado jurídicamente que en el presente proceso de licitación no se dio infracción al ordenamiento jurídico que regula la materia de Contrataciones Administrativas del Sector Público, por lo que el ente contratante actuó dentro del marco regulatorio. Por tanto, el presente Recurso por Nulidad debe ser declarado no ha lugar,

#### V. POR LAS RAZONES ANTES EXPUESTAS:

Conforme lo establecido en los Artos. 110, 115 y 116 de la Ley N° 737, “Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público” y los artos. 299 y 300 del Decreto N° 75-2010, “Reglamento a la Ley N° 737”, los suscritos Miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República:

#### ACUERDAN:

**PRIMERO:** NO HA LUGAR al Recurso por Nulidad interpuesto por el Ingeniero **LEONEL ZACARÍAS COREA AGUILAR**, quien actúa en su carácter de apoderado generalísimo de la Empresa Master Construction, S.A., en contra de la resolución de adjudicación N° 03-2025 del proceso de **Licitación Pública número 04-2024-FOMAV, titulado “Obras de Mantenimiento Rutinario Lote N° 1-2025”**, ejecutado por el Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV), **específicamente por lo que hace a la adjudicación del Grupo N° 22 “Juigalpa-La Libertad”**; en consecuencia, queda firme todo el proceso precontractual hasta la adjudicación.

**SEGUNDO:** Devuélvase al Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV), el Expediente Administrativo del Proceso de **Licitación Pública número 04-2024-FOMAV, titulado “Obras de Mantenimiento Rutinario Lote N° 1-2025”**, el cual remitiera a este Ente Fiscalizador por motivo del presente Recurso por Nulidad, para que continúe con su tramitación.

**TERCERO:** Envíese Certificación de la presente resolución administrativa a la Procuraduría Nacional de Finanzas, Procuraduría General de la República, para lo de su cargo.

**CUARTO:** De conformidad al Arto. 116, párrafo in fine de la Ley N° 737, con esta resolución se agota la vía administrativa y se deja a salvo el derecho del recurrente para recurrir de Amparo o de lo Contencioso administrativo, si lo desea, ante la autoridad que corresponda.

La presente resolución administrativa está escrita en siete (7) páginas de papel bond tamaño carta, con el logotipo de la Contraloría General de la República, y fue votada y aprobada por unanimidad de votos en sesión ordinaria número mil cuatrocientos veintidós (1,422), de las diez de la mañana del



veinte de marzo del dos mil veinticinco, por los suscritos Miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República. Cópiese, notifíquese y publíquese.

**Dra. María José Mejía García**  
Presidenta del Consejo Superior

**MSc. Luis Alberto Rodríguez Jiménez**  
Vicepresidente del Consejo Superior

**Dr. Vicente Chávez Fajardo**  
Miembro Propietario del Consejo Superior

**MSc. Elba Lucía Velásquez Cerda**  
Miembro Propietaria del Consejo Superior

**Lic. María Dolores Alemán Cardenal**  
Miembro Propietaria del Consejo Superior

DALCH/AJTV/JCSA  
Cc: Archivo