

R-DCA-596-2011

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.
San José, a las doce horas del veintidós de noviembre de dos mil once. -----

Recurso de apelación interpuesto por la empresa **Quirós Rossi y Asociados S.A.** en contra del acto de adjudicación de la **Contratación Directa 2011CD-000550-01**, promovida por el **Patronato Nacional de la Infancia (PANI)**, para la contratación de Servicios Profesionales de Consultoría en Ingeniería Civil o Arquitectura para la remodelación de 10 casas y un Salón Multiuso en la Aldea Arthur Gough, acto de adjudicación recaído a favor de la empresa **Ingeniería Jorge Lizano & Asociados S.A.** -----

RESULTANDO

I.- La empresa Quirós Rossi y Asociados S.A. impugnó el acto de adjudicación de la referida contratación por considerar indebida valoración de su oferta, toda vez que afirma que no se le tomó en consideración toda la experiencia de su empresa, únicamente porque algunas de las cartas de experiencia que aportó no contaban con el membrete, aun cuando la información que contenían lo hacía merecedor de todos los puntos otorgados para este rubro de calificación. -----

II.- Que mediante auto quince horas del veintidós de setiembre del dos mil once, se solicita el expediente administrativo al PANI (ver folio 019 del expediente de apelación). La Administración aporta certificación del expediente por medio del oficio D.S.B.S.2686-2-2011 del 23 de setiembre del dos mil once (ver folio 023 del expediente de apelación). -----

III.- Que a través del auto de las catorce horas del diez de octubre de dos mil once, se confirió audiencia inicial a la Administración y a la empresa adjudicataria (ver folio 027 del expediente de apelación), la cual fue contestada por ambas partes (ver folios que van del 034 al 048 del expediente de apelación). -----

IV.- Que de conformidad con lo indicado en el párrafo seis del artículo 182 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, para efectos de resolver el recurso incoado, al resultar esta facultativa, se prescinde de la audiencia final de conclusiones, por ser innecesaria para la adopción de la resolución final. -----

V. Que la presente resolución se dicta dentro del término de ley y en su trámite se han observado las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. -----

CONSIDERANDO

I.- Hechos probados: 1) Que el PANI, promovió la Contratación Directa 2011CD-000550-01, promovida por el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), para la contratación de Servicios Profesionales de Consultoría en Ingeniería Civil o Arquitectura para la remodelación de 10 casas y

un Salón Multiuso en la Aldea Arthur Gough (ver folio 19 del expediente de apelación). **2)** Que en la decisión inicial para Solicitud de Compras el PANI indicó que en la Partida 1.04.03 implicación presupuestaria “Consultoría o Asesoría en Ingeniería de Mantenimiento” contaban con un presupuesto total de ¢2.350.000,00 (dos millones trescientos cincuenta mil colones) (ver folio 01 del expediente administrativo de la contratación). **3)** Que por medio del oficio A.A.A.G. 052-2011 del 08 de agosto del 2011 el Bach. Gerardo Bruno Benavides y la Licda. María Elena Pérez Buezo en su calidad de Administrador y Coordinadora, respectivamente, de la Aldea Arthur Gough detallan los trabajos a realizar en cada una de las diez casas (albergues, oficinas y salón) y establecen un monto estimado de ¢2.500.000,00 (dos millones quinientos mil colones) (ver folios que van del 10 al 15 del expediente administrativo). **4)** Que en el cartel de la contratación se dispuso lo siguiente: **4.1)** “(...) *Línea 1. / Servicios profesionales de consultoría en ingeniería civil o arquitectura para la remodelación de 10 casas y el salón multiuso de la Aldea Arthur Gough en Río Oro de Santa Ana (...)*” (ver folio 19 del expediente administrativo de la contratación). **4.2)** “(...) *Los servicios profesionales a contratar se cancelarán de acuerdo a los aranceles de servicios de consultoría para remodelaciones del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, según el siguiente detalle: / a. Estudios preliminares: 0.75% del valor estimado de la obra. / b. Anteproyecto: 1.50% sobre el valor estimado de la obra / c. Planos de construcción y especificaciones técnicas: 6% del valor estimado de la obra. / e. Programación de obra: 1.50% del valor estimado de la obra. / Trámite de permisos de planos: ver apartado de gastos reembolsables. / g. Asesoría para la licitación y adjudicación: 0.75% del valor de adjudicación de la obra. / h. Inspección de las obras: 4.50% sobre el valor final de la obra. (...)*” (ver folio 19 vuelto del expediente administrativo de la contratación). **4.3)** “(...) *1. PLAZO DE ENTREGA / 1.1 Los productos a), b), c), d) y e) no mayor a 1 mes a partir de la fecha que establezca la Administración como orden de inicio. / 1.2 El producto f) queda sujeto a los plazos de aprobación de las instituciones involucradas en la aprobación de los permisos. / 1.3 Los productos g) y h) quedan sujetos a la duración de los procesos de contratación y plazo de entrega de las obras. (...)*” (ver folio 20 vuelto del expediente administrativo de la contratación). **5)** Que mediante la resolución de adjudicación No.555-2011 se procedió a adjudicar la Contratación Directa 2011CD-000550-01 a la empresa Ingeniería Jorge Lizano & Asociados S.A. (ver folios que van del 539 al 543 del expediente administrativo de la contratación). -----

II.- Sobre la admisibilidad del recurso. Sobre la competencia de este órgano contralor para conocer el recurso interpuesto por la empresa Quirós Rossi y Asociados S.A. En primera instancia de previo a analizar por el fondo el recurso, es menester proceder a conocer lo expuesto por parte de la empresa recurrente con respecto a la admisibilidad de su recurso, con el fin de dilucidar si a este Despacho le asiste competencia para resolver la informalidad planteada. Al respecto, la empresa apelante alega que aunque la Administración denominó el presente procedimiento de contratación como de escasa cuantía lo cierto es que se trata de una contratación de cuantía inestimable, para lo cual se puede observar tanto el cartel del concurso como el acto de adjudicación, en el cual no se muestra cuál es el monto adjudicado. Lo anterior por cuanto este no se conoce, debido a que lo que se va a cobrar es un porcentaje sobre las obras que se realicen, cuyo valor a la fecha es desconocido. Cita lo dispuesto en los artículos 84 de la Ley de Contratación Administrativa y 175 del Reglamento a dicha Ley, en los que se establece que los procedimientos de escasa cuantía se deben realizar por medio de licitación pública y contra el acto de adjudicación procede recurso de apelación. En razón de lo anterior, considera que carece de interés el nombre que la Administración ha dado al procedimiento y su recurso resulta procedente. La empresa adjudicataria no realiza ninguna consideración en cuanto a este aspecto. La Administración aduce que en la Decisión Inicial para Solicitud de Compras, se estableció un presupuesto de ¢2.350.000,00 (dos millones trescientos cincuenta mil colones) con base en una cotización que se tuvo como referencia por parte del Ing. Mario Alfaro del Valle, contemplando las reparaciones a realizar. Esta información estuvo a la vista de los potenciales oferentes, para que se interpusieran una solicitud de aclaración o un recurso de objeción contra el cartel, en caso de tener algún inconveniente. Por lo que consideran que se debió cuestionar este aspecto en otro momento procesal. **Criterio del Despacho.** En el artículo 179 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, el inciso c) dispone como uno de los supuestos que ameritan rechazar de plano un recurso de apelación, el hecho que la Contraloría General de la República carezca de competencia para resolverlo, en razón del monto. Al respecto, el PANI promovió la contratación en comentario por medio de una contratación directa por escasa cuantía en aplicación de lo dispuesto en el artículo 136 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, para el cual se establece en dicho numerado que contra el acto de adjudicación únicamente procede recurso de revocatoria ante la propia Administración. No obstante, alega el recurrente que la contratación es de cuantía inestimable, por lo cual debió haberse tramitado por medio de una licitación pública y además el acto de

adjudicación cuenta con recurso de apelación ante este órgano. Con respecto a los argumentos que presente la recurrente, resulta oportuno apuntar que efectivamente, al tenor de lo dispuesto en el artículo 92 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa¹ (en adelante RLCA), las contrataciones de cuantía inestimable, se deben tramitar por medio del procedimiento de licitación pública, cumpliendo con todas las formalidades establecidas para este procedimiento ordinario. Sin embargo, el RLCA debe ser interpretado de forma integral, considerando los demás instrumentos legales que conforman la normativa existente en la materia de contratación administrativa y el ordenamiento jurídico en general. En ese sentido, una lógica hermenéutica jurídica amerita que la norma se interprete a la luz de los principios que rigen la materia y en concordancia con el espíritu del reglamentista que originó la incorporación del artículo dentro de la norma en cuestión. En ese orden, es preciso señalar que el motivo por el cual se determinó que las contrataciones de cuantía inestimable debían ser tramitadas utilizando el procedimiento de licitación pública –siendo éste el procedimiento de contratación ordinario más riguroso- radica en que de esta forma no existiría posibilidad alguna de transgredir los límites económicos existentes para determinar el procedimiento a utilizar (artículo 27 del RLCA). Se debe recordar que la aplicación de los límites se realiza con base en la estimación inicial que realiza la Administración (artículo 31 del RLCA), acción que se encuentra limitada en los procedimientos de cuantía inestimable para los cuales, en virtud de la naturaleza del procedimiento y la incerteza que se tiene en relación con el precio total del procedimiento de contratación, no se puede determinar con exactitud su cuantía. Dentro de ese escenario, al establecer como obligatoria la utilización del procedimiento más riguroso (licitación pública), en las contrataciones de escasa cuantía, de ninguna forma se podría presentar un supuesto en el cual al final de cuentas el precio del objeto contractual llegue a exceder el límite económico máximo fijado para el tipo de procedimiento de contratación utilizado². Sin detrimento de lo que viene dicho, debe tenerse presente, que en ocasiones para las contrataciones de cuantía inestimable, aun cuando resulta imposible determinar el monto exacto de la contratación, la Administración establece un límite máximo que no puede ser superado. En ese escenario la contratación mantiene su naturaleza inestimable, siendo imposible determinar exactamente el monto de la contratación,

¹ “Artículo 92.—**Supuestos.** El procedimiento de licitación pública deberá observarse en los siguientes casos: / (...) d) En las contrataciones de cuantía inestimable (...)”.

² Por ejemplo: que se haya promovido un procedimiento de licitación abreviada y que la alta demanda del bien o servicio que obtenga la Administración finalmente deriven en un monto, para el que se debió haber utilizado un procedimiento de licitación pública para promover la contratación.

pero sí es factible determinar cuál sería el monto máximo que la contratación puede llegar a alcanzar. En esos supuestos, el monto máximo de la contratación será menor o igual a ese límite máximo definido por la Administración, pero bajo ningún supuesto podrá llegar a ser superior a la autolimitación establecida por parte de la Administración. En referencia a lo anterior, este Despacho indicó en el oficio 02380 (DJ-0944-2010) de 11 de marzo del 2010, en relación con la posibilidad de autolimitación con que cuenta la Administración en contratos que en principio resultarían de cuantía inestimable, lo siguiente: “(...) Así, podría suceder que efectivamente la Administración haya querido fijar una cantidad determinada y por ende un monto como límite a su gestión. En estos casos, solicitaría el producto las veces que sean necesarias, eso sí hasta llegar a esa cantidad preestablecida. A pesar de que tal situación podría diferir de la concepción original de la figura de entrega según demanda, esta Contraloría General ha permitido tal situación, toda vez que la filosofía de la modalidad se mantiene, aunque un poco más limitada. / (...) Otra situación que podría presentarse es que la Administración no se limite a una cantidad determinada y su consecuente precio, sino que el límite viene fijado por el monto de presupuesto que se tiene para la adquisición del bien o servicio. Esta es otra arista que este órgano contralor ha permitido. / (...) De lo dicho se concluye que, en términos generales, las contrataciones bajo esta modalidad son inestimables, sin embargo, la Administración, de frente a diferentes situaciones como las apuntadas y si así se ajusta mejor a sus necesidades, podría estimar el negocio imponiéndole un tope. / Lo anterior ha implicado como consecuencia directa, que se puedan efectuar no sólo licitaciones públicas, sino también es posible promover licitaciones abreviadas para utilizar la modalidad de entrega según demanda, siendo las resoluciones recién citadas un ejemplo de ello (...)”. Asimismo, es pertinente señalar que a criterio de este órgano contralor, cuando ese límite superior de la contratación fijado por la Administración, resulte ser inferior al estrato a partir del cual se deba utilizar el procedimiento de licitación pública según los Límites Económicos de Contratación Administrativa (R-DC-17-2011 de las once horas del diecisiete de febrero de dos mil once), este Despacho considera que en virtud de lo dispuesto en los artículos 92, 115 y 153 del RLCA en relación con los numerales 4 (principio de eficiencia) y 27 de la Ley de Contratación Administrativa (en adelante LCA), es factible utilizar el procedimiento de licitación abreviada, a pesar de tratarse de una contratación de cuantía inestimable³. Lo mismo sucede en el supuesto en que el límite

³ Como ejemplo de lo anterior, se puede citar lo indicado por este Despacho en la resolución R-DCA- 259-

máximo que fije la Administración para la contratación sea inferior al estrato establecido para la licitación abreviada, en ese caso se podría utilizar un procedimiento de contratación directa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 136 del RLCA como procedimiento de excepción⁴. En todo caso, debe quedar claro que el establecimiento de un monto máximo para la contratación es un aspecto que le compete exclusivamente a la Administración dentro del ejercicio de sus facultades discrecionales, cuando luego de analizar la oportunidad y conveniencia, realizar la estimación del negocio y un estudio del comportamiento de las necesidades del objeto contractual, considere que ésta resulta ser la mejor forma de satisfacer el interés público. Ahora bien, de cara a resolver el caso de marras, se tiene que la Administración dentro del ejercicio de su discrecionalidad, definió: a) el objeto contractual de la contratación (ver hecho probado No.4.1), b) la estimación de negocio que sometía a concurso (ver hechos probados No.2 y 3), c) el plazo de entrega (ver hecho probado No.4.3) y la forma mediante la cual se procedería a definir el monto exacto de la adjudicación (ver hecho probado No.4.2). De lo expuesto, se colige que dentro de la contratación en comentario, si bien se trata de una contratación de cuantía inestimable, puesto que en este momento no se puede determinar a ciencia cuál es el monto específico de la contratación, si se ha establecido un monto estimado para la contratación, con un objeto contractual y plazo de entrega definido (los servicios

2008 de las nueve horas del treinta de mayo 30 de mayo de 2008, en cuanto a que: “(...) En el caso concreto el Banco Nacional contrata mediante licitación abreviada la compra de sillas por demanda; con la diferencia sustancial de que pone un tope a la cantidad de sillas por comprar, esto en relación con la modalidad del artículo 154, inciso b), donde no existe límite de cantidades. Este Despacho considera que esta actuación bien puede ser una variación no obstante, debe tener presente el Banco que la compra y la ejecución contractual están sometidas a las reglas comunes, incluyendo que no puede sobrepasar la cantidad de sillas adjudicada, salvo los cambios que pueda implementar con base en el artículo 12 de la Ley de Contratación Administrativa. Es decir, que si por decisión propia y en el ejercicio legítimo de su discrecionalidad administrativa el licitante, puso topes de compra, estos constituyen, junto con al presupuesto destinado a la compra, un límite a su actuación. Es así que los rangos donde se debe ubicar el tipo procedimiento para llevar a cabo compras de suministros por demanda con sujeción a tope en el número de bienes, son los de la generalidad de las contrataciones, siendo aplicables los artículos 27 y 31 de la Ley de Contratación Administrativa; la competencia para resolución de recursos, así como para la determinación del tipo de refrendo, será la fijada por el acto de adjudicación, entendiendo que este será por el máximo monto a pagar, en el caso de que se compre toda la cantidad de bienes posible (...)”. En ese mismo sentido, se puede observar la resolución R-DCA-357-2008 de las nueve horas del 16 de julio de 2008.

⁴ Al respecto, por medio del oficio 07132 (DJ-2969) del 26 de julio del 2010 este órgano contralor señaló que: “(...) Lo anterior resulta aplicable al caso concreto, de modo que si esa Administración se autolimita en la compra al monto de la contratación de escasa cuantía, bien podrá utilizar la modalidad de entrega según demanda siguiendo tal mecanismo de selección, pero se advierte que en modo alguno podrá sobrepasar el límite fijado para la escasa cuantía², para todo el período de la contratación (...)”.

de consultoría en ingeniería y consultoría para la remodelación de 10 casas) y una forma de pago, mediante la cual la Administración pretende que el monto de la contratación no supere la estimación fijada en ¢2.500.000,00 (dos millones quinientos mil colones). Por consiguiente, en razón del monto de la contratación, se debe considerar que mediante la resolución R-DC-17-2011 publicada en La Gaceta No.40 del 25 de febrero de 2011, dictada por el Despacho de la señora Contralora General de la República, se actualizaron los límites económicos que establecen los incisos a) al j) del artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa, así como los montos que establecen los incisos a) al j) del artículo 84 de la Ley de Contratación Administrativa, utilizados para determinar además del tipo de procedimiento que se debe utilizar, el monto a partir del cual procede el recurso de apelación contra el acto de adjudicación. Así, se tiene que el PANI se ubica en el estrato E), según su monto presupuestario para adquisición de bienes y servicios no personales. De ese modo, a partir de la resolución citada precedentemente, se desprende que para las instituciones que se ubiquen en el estado E), cuando la contratación no sea sobre obra pública el recurso de apelación contra el acto de adjudicación procede a partir de ¢50.000.000,00 (cincuenta millones de colones). En esos términos, se tiene que considerando que para la Contratación Directa 2011CD-000550-01 la Administración estableció como límite la suma de ¢2.500.000,00 (dos millones quinientos mil colones), en el presente caso no se alcanza el monto mínimo a partir del cual procede el recurso de apelación en esta sede. Consecuentemente, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 179 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en el que se destaca como uno de los supuestos bajo los que se deben rechazar de plano un recurso por inadmisibles en el inciso c), dentro del escenario fáctico apuntado, resulta procedente **rechazar de plano por inadmisibles en razón del monto**, el recurso interpuesto por la empresa Quirós Rossi y Asociados S.A. -----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184, de la Constitución Política; artículos 1, 34, y 37, inciso 3), de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; 1, 4, 27, 84, 85, 87, 88 y concordantes de la Ley de la Contratación Administrativa; 2, 165, 174, 178, y 179 inciso c) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, **SE RESUELVE: 1) Rechazar de plano por inadmisibles en razón del monto el recurso de apelación** interpuesto por la empresa **Quirós Rossi y Asociados S.A.** en contra del acto de adjudicación de la **Contratación Directa 2011CD-000550-01**, promovida por el **Patronato Nacional de la Infancia (PANI)**, para la contratación de Servicios Profesionales de Consultoría en

Ingeniería Civil o Arquitectura para la remodelación de 10 casas y un Salón Multiuso en la Aldea Arthur Gough, acto de adjudicación recaído a favor de la empresa **Ingeniería Jorge Lizano & Asociados S.A.** -----
NOTIFÍQUESE. -----

Lic. German Brenes Roselló
Gerente de División

Lic. Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Lic. Marco Vinicio Alvarado Quesada
Gerente Asociado

AAA/Rbr
NN: 11605 (DCA-3078)
NI: 16299
G: 2011002234-2