

## **R-DCA-0943-2017**

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.** San José, a las diez horas y ocho minutos del nueve de noviembre del dos mil diecisiete.-----

**Recurso de apelación** interpuesto por **INICIATIVAS DE DESARROLLO EMPRESARIAL S.A.** en contra del acto de declaratoria de desierto de la **LICITACIÓN ABREVIADA No.2017LA-000005-01**, promovida por el **INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORÍA MUNICIPAL (IFAM)** para “contratación de servicios profesionales para el diseño y ejecución de módulos de capacitación en los cantones de Coto Brus, Bagaces y Upala”.-----

### **RESULTANDO**

**I.** Que la empresa **INICIATIVAS DE DESARROLLO EMPRESARIAL S.A.** presentó recurso de apelación en contra del acto de declaratoria de desierto de la Licitación abreviada No.2017LA-000005-01, en fecha veintiséis de octubre del dos mil diecisiete.-----

**II.** Que este órgano contralor mediante auto de las trece horas con cuarenta y un minutos del veintisiete de octubre del dos mil diecisiete, requirió a la Administración el expediente administrativo de la licitación de marras. Dicha diligencia fue atendida mediante oficio DA-1094-UAC-417-17 en fecha treinta de octubre del dos mil diecisiete.-----

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

### **CONSIDERANDO**

**I. Hechos probados.** Para efectos de la presente resolución se tienen como demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que en el oficio PE-282-2017 de fecha 19 de setiembre del 2017, la Presidenta Ejecutiva del IFAM solicitó la declaratoria de desierto del procedimiento de cita, indicando: “ ... *atendiendo el llamado del señor Presidente de la República don Luis Guillermo Solís Rivera y considerando que en Costa Rica existen cinco Universidades Públicas de gran prestigio y trayectoria, consideradas las mejores y con mayor experiencia, sin dejar de mencionar que también disponen de programas muy diversos, hemos discutido, en esta Presidencia Ejecutiva, sobre la conveniencia de contratar a nivel privado actividades de capacitación, como las del proceso de Licitación Abreviada N° 2017LA-00005-01 “Contratación de servicios profesionales para el diseño y ejecución de módulos de capacitación en los cantones de Coto Brus, Bagaces y Upala”, desaprovechando de esa forma las posibilidades que existen de contribuir a solventar el problema económico del estado, en razón de que los recursos que invierta el IFAM en ese programa, a través de*

*instituciones de educación pública quedaría en las arcas del estado. Y de esa manera atender lo estipulado en el decreto ejecutivo número 40540-H, publicado en el diario oficial la Gaceta Alcance 191. Además, cabe la posibilidad de que al amparo de un convenio interinstitucional las instituciones se vean beneficiadas pudiendo obtener condiciones más favorables y de alta calidad académica. Los argumentos expuestos sustentan la conveniencia para el interés público de declarar desierta la Licitación Abreviada N°2017LA-00005-01 “Contratación de servicios profesionales para el diseño y ejecución de módulos de capacitación en los cantones de Coto Brus, Bagaces y Upala.” (ver folios 483 al 484 del expediente administrativo). 2) Que en el oficio No. DE-1461-2017 de fecha 12 de octubre del 2017 de la Directora Ejecutiva del IFAM, se estableció en lo de interés que: “... Con este fin se promovió un proceso orientado a la formación dirigida a concejos de distrito, con el fin de potenciar la inversión distrital y cantonal mediante la implementación de un módulo en formulación de proyectos, que además de aportarles herramientas en la identificación de necesidades a resolver, priorizaran a nivel local los recursos que deben dirigirse a la ejecución de proyectos. Dicho proceso de formación se ha trabajado de forma coordinada en cooperación con el Instituto de Formación Municipal y Desarrollo Local de la UNED,. como parte de la relación de trabajo se asumieron los siguientes compromisos por cada una de las partes: IFMDL: a) Diseño del módulo a implementarse b) Certificación de la capacitación por parte del Instituto. IFAM a) contratación de servicios profesionales para dar cobertura a 18 concejos de distrito, pertenecientes a tres cantones (Upala, Coto Brus, Cañas). La capacitación impartida por los docentes contratados por IFAM sería certificada por UNED por esta razón paralelo al proceso de contratación de los docentes de capacitación se solicitó a la UNED el borrador de Carta de Entendimiento entre las partes que formalizara el proceso seguido. Se realizaron diferentes consultas a la UNED sobre el borrador de Carta de Entendimiento de lo que siempre se tuvo como respuesta que estaba en proceso de redacción. En reunión realizada el día lunes entre la dirección ejecutiva de IFAM y la dirección del IFMDL manifiestan que la UNED está modificando los criterios de certificación y por tanto no les es posible redactar las cartas de entendimiento hasta tanto este proceso no concluya. Lo anterior podría tener implicaciones en la metodología de diseño de los módulos, los requerimiento de su aplicación, los requerimiento que deben cumplir los docentes contratados para la ejecución del módulo de capacitación en el territorio. Por esta razón la Administración amparada en el artículo 29 de la Ley de Contratación Administrativa y 86 de su Reglamento, solicita declarar desierto el proceso de contratación. Acto seguido se instruirá a la Unidad de Formación y Capacitación del IFAM a ajustar lo que corresponda en*

coordinación con el IFMDL para promover en el mes de enero año 2018, el proceso de contratación.” (ver folios 497 al 498 del expediente administrativo). **3)** Que mediante acta No. 28-2017 de las quince horas del día diecisiete de octubre del dos mil diecisiete, la comisión de contrataciones declaró desierto el procedimiento indicando: “(...) 17. Que siendo que tanto el PE-282-2017 como en el DE-1461-2017, existen razones de peso, que fundamentan el interés público, para declarar desierto el proceso, y que la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, permiten declarar desierto el proceso de Licitación Abreviada 2017LA-00005-01 “Contratación de servicios profesionales para el diseño y ejecución de módulos de capacitación en los cantones de Coto Brus, Bagaces y Upala.” esta comisión de Contratación Administrativa no tiene inconveniente en declarar desierto el proceso.” (ver folios 504 al 506 del expediente administrativo).-----

**II. Sobre la admisibilidad del recurso presentado.** De conformidad con lo dispuesto en el numeral 86 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA), la Contraloría General de la República debe disponer la tramitación del recurso o su rechazo por inadmisibles o por improcedencia manifiesta, dentro del plazo de 10 días hábiles. Ahora bien, en el presente caso se tiene que la apelante recurre un acto de declaratoria de desierto, por lo que resulta de interés señalar que de conformidad con lo establecido en el artículo 188 inciso b) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), el apelante además de acreditar su aptitud para resultar readjudicatario deberá alegar que las razones de interés público son inexistentes o no vinculadas al caso. En vista de lo cual se procederá a analizar si el recurrente realizó o no dicho ejercicio. **i) Sobre la motivación del acto de desierto: La apelante** alega que el emplear el Decreto Ejecutivo 40450-H de fecha 7 de agosto del 2017 publicado en el alcance 191 del Diario Oficial La Gaceta, como sustento para declarar desierto el procedimiento, no resulta procedente por cuanto el procedimiento de contratación inició tres semanas después de publicado dicho decreto. Asimismo, indica que dicho decreto no resulta de aplicación obligatoria para la Administración licitante, al ser una institución descentralizada cuyo presupuesto no se financia con el presupuesto del Gobierno Central, por lo que es una recomendación. Por otra parte, señala que tampoco resulta una razón para la declaratoria de desierto el que la Administración busque satisfacer su necesidad acudiendo a cooperación con Universidades Públicas, ello por cuanto estima que la etapa procesal y legal para ello no es con ofertas abiertas y que además este procedimiento inició con cooperación de la UNED. Finalmente, alega que no se puede declarar desierto el procedimiento señalando una condición de eficacia que no estaba definida en el Cartel, y por ende, no le puede ser impuesta a los oferentes de manera arbitraria y retroactiva, pues en

ninguna parte del pliego de condiciones se condiciona la ejecución de los servicios contratados o la adjudicación ni a una aprobación de certificación por parte del IFMDEL o de la UNED, ni a la existencia de una "Carta de entendimiento". **Criterio de la División:** Como punto de partida resulta necesario señalar que la Administración al promover un procedimiento concursal, está en la posibilidad de dictar diferentes actos finales del procedimiento, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 bis de la Ley de Contratación Administrativa (LCA), pudiendo adjudicar el concurso, declararlo desierto –por razones de interés público- o infructuoso –cuando no se hubiesen presentado ofertas o las que se hubiesen presentado no se ajustan a las necesidades administrativas-, lo anterior en atención a las diversas circunstancias que pueden generarse durante el trámite de un procedimiento de contratación administrativa. En este orden, y en cuanto a la posibilidad de declarar desierto un concurso, mediante resolución R-DCA-500-2015 de las catorce horas con treinta y dos minutos del ocho de julio de dos mil quince, este órgano contralor indicó: *"(...) De conformidad con el artículo 86 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) "Si fueron presentadas ofertas elegibles, pero por razones de protección al interés público así lo recomiendan, la Administración, mediante un acto motivado, podrá declarar desierto el concurso./ Cuando la Administración, decida declarar desierto un procedimiento de contratación, deberá dejar constancia de los motivos específicos de interés público considerados para adoptar esa decisión, mediante resolución que deberá incorporarse en el respectivo expediente de la contratación." En ese sentido, véase que el mismo ordenamiento jurídico faculta a la Administración a dar por concluido un proceso de contratación cuando no convenga al interés público. Claro está que dicho acto no puede ser arbitrario ni contrario a la lógica y la ciencia (artículo 16 de la Ley General de Administración Pública), sino que debe estar debidamente fundamentado, esto es en otras palabras, dotar a ese acto de la debida motivación (...)"* De conformidad con la anterior cita, puede concluirse que cuando medien justificaciones basadas en la protección del interés público, la Administración puede declarar desierto el procedimiento concursal, siempre y cuando motive la decisión, a través de argumentos que demuestren que la mejor manera de no afectar ese interés público inicialmente perseguido, es justamente no continuar con el concurso, pues de continuarse con el más bien se podrían provocar lesiones a los intereses institucionales. Sobre este tema, en la resolución R-DCA-294-2009 del 15 de junio del 2009, este órgano contralor señaló sobre el tema lo siguiente: *"(...) el artículo 29 de la Ley de Contratación Administrativa establece que "cuando la Administración resuelva declarar desierto un procedimiento de contratación, deberá dejar constancia de los motivos de interés público para adoptar esa decisión", obligación que es reiterada 7 por el artículo 86 de su Reglamento. Así tenemos entonces, que dentro del contexto en el que nos desenvolvemos, la Administración debe considerar dos aspectos de previo a una declaratoria*

*de esta naturaleza: por un lado su deber ineludible de motivar adecuadamente y como fue apuntado la decisión que adopte, y por otro, que esa motivación debe escudarse en razones de interés público constatables (...)*" Así las cosas, cuando se recurra el acto que declara desierto un concurso, la apelante debe demostrar que ese supuesto interés público que fue tomado como base para dicha declaratoria no es tal, es decir que los motivos argumentados por la Administración son inexistentes. Ahora bien, aplicando todo lo anterior al caso concreto se tiene que el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM declaró desierto el procedimiento de marras por varias razones, que si bien no se exponen en el acto de declaratoria de desierto dictado por la comisión, se entienden contenidas por referencia y por tanto resultan ser la motivación del acto. (hecho probado 3). En ese sentido, se tiene que la Administración como primera razón para declarar desierto el concurso señaló que en atención al decreto ejecutivo número 40540-H, publicado en el diario oficial la Gaceta Alcance 191 resultaba más conveniente al interés público acudir a las Universidades Públicas para que brinden el servicio mediante acuerdos de cooperación (hechos probados 1 y 3). Frente a lo cual, si bien la recurrente indica que el Decreto Ejecutivo No. 40540-H se emitió con anterioridad al inicio de la contratación y que el procedimiento se inició con cooperación de la UNED, lo cierto es que no desvirtuó o demostró que la universidades públicas no estén en capacidad de satisfacer el objeto de la contratación y con ello suplir las necesidades de la Administración, es decir no fue claro el recurrente en desacreditar esta razón de la Administración, pues únicamente cuestiona el que se haya indicado esto hasta esta etapa del proceso y no antes, sin embargo no desvirtúa el hecho que este servicio que se pretendió contratar, no pudiese ser brindado por otros centros académicos. En este sentido, si bien la Administración inició un procedimiento para satisfacer la necesidad mediante la escogencia de un proveedor, lo cierto es que en atención a reducir costos y maximizar el uso de recursos públicos, valoró que la necesidad se puede ver satisfecha mediante acuerdos de cooperación con otras instituciones públicas - universidades en este caso -, lo cual más allá de que el momento procesal en que ello se exprese no le agrade a la recurrente, no desacredita el que sea una razón de interés público suficiente, al no demostrar que ningún centro de educación superior estaría en capacidad de brindar ese servicio, ya sea por los contenidos, por plazos de ejecución o incluso por precios, en este último caso adicionalmente, demostrar que con ello no se reducirían efectivamente costos para el IFAM. La segunda justificación que brinda la Administración es que el procedimiento de contratación cuyo acto se recurre, se realiza con cooperación de la UNED y que los insumos que debía aportar la UNED no se encuentran listos (hecho probado 2). Al respecto, la apelante se limita a indicar que nunca fue puesto en conocimiento en el pliego de

condiciones de la necesidad de contar con insumos de la UNED para adjudicar o ejecutar el contrato, sin acreditar que la Administración pueda continuar con el procedimiento sin los insumos de la UNED y más aún satisfacer su necesidad de forma adecuada y eficiente sin tenerles. Sobre este tema, debe tomar en cuenta el recurrente, que desde el mismo cartel se advertía de la participación de la UNED en la contratación, por cuanto en la cláusula 2.1 “Justificación y objeto de la licitación” se indicó: “Los productos requeridos en el presente pliego de bases buscan establecer las bases para el proceso de formación de los concejos de distrito iniciado desde el año anterior en cooperación con el Instituto de Formación Municipal de la UNED” (Folio 79 del expediente Administrativo) y en la cláusula 2.5.1 “Para el Objetivo 2.4.1: Ejecutar la Facilitación de un módulo de capacitación en formulación de proyecto dirigidos a 18 Concejos de Distritos ubicados en diferentes cantones del país.” “2.5.1.2 “Planeamiento didáctico de la acción de capacitación a partir de la Guía de Identificación de proyectos de desarrollo Distrital elaborado por el Instituto de Formación y Capacitación Distrital, elaborado por el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local de la UNED.” (Folio 82 del expediente administrativo). Por lo que no resulta de recibo el argumento de la recurrente en el sentido que ignoraba la cooperación de la UNED en el procedimiento. Ahora bien, conociendo los alcances de la participación de la UNED, la apelante no acredita en su recurso mediante un desarrollo argumentativo y acompañado de prueba suficiente, que la Administración pueda continuar con el procedimiento sin contar con los insumos de la UNED, tampoco explica de qué forma se vería satisfecha la necesidad de la Administración continuando con la contratación sin estos insumos, o incluso detallando por qué estos no son necesarios. En ese sentido, no resulta suficiente no estar de acuerdo con las razones de la Administración sino que debe acreditar que las razones de interés público son inexistentes, lo cual se echa de menos en el presente caso. Así las cosas y siendo que el recurrente no ha desacreditado las razones brindadas por la Administración para declarar desierto el proceso, se **rechaza de plano** el recurso interpuesto con base en lo establecido en el artículo 188 inciso b) del RLCA. -----

#### **POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política; 84, 85, 86 y 88 de la Ley de Contratación Administrativa, 182, 184, 185, 186 y 188 inciso b) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve: **1) Rechazar de plano por improcedencia manifiesta, el recurso de apelación** interpuesto por **INICIATIVAS DE DESARROLLO EMPRESARIAL S.A.** en contra del acto de declaratoria

de desierto de la **LICITACIÓN ABREVIADA No.2017LA-000005-01**, promovida por el **INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORÍA MUNICIPAL (IFAM)** para la “contratación de servicios profesionales para el diseño y ejecución de módulos de capacitación en los cantones de Coto Brus, Bagaces y Upala”. **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**

Edgar Herrera Loaiza  
**Gerente Asociado**

**ORIGINAL FIRMADO**

Marlene Chinchilla Carmiol  
**Gerente Asociada**

Estudio y Redacción: Pamela Tenorio Calvo  
PTC//mzg  
NN:  
NI:27352, 27766  
G:2017003463-1

