R-DCA-1222-2019

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa. San José, a las catorce horas con veintiséis minutos del veintisiete de noviembre del dos mil diecinueve.----------

RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por **CARLOS A. LANZAS QUESADA** en contra del acto de adjudicación de la partida 2 de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. LA-2019-00006** promovida por la **JUNTA ADMINISTRATIVA DEL COLEGIO DE SAN LUIS GONZAGA** para asesoría legal, recaído a favor de **MARICELA RAMÍREZ AMADOR**, por un monto mensual de **₡400.000,00** (cuatrocientos mil colones exactos).----------

RESULTANDO

I. Que el dieciocho de octubre del dos mil diecinueve el señor Carlos Lanzas Quesada presentó ante la Contraloría General de la República recurso de apelación en contra del acto de adjudicación de la partida 2 de la licitación abreviada No. LA-2019-00006 promovida por la Junta Administrativa del Colegio de San Luis Gonzaga.----------

II. Que mediante auto de las nueve horas treinta y tres minutos del veintitrés de octubre del dos mil diecinueve, esa División solicitó a la Administración el expediente administrativo, lo cual fue atendido según escrito del veinticuatro de octubre del dos mil diecinueve.----------

III. Que mediante auto de las trece horas veinticuatro minutos del veintinueve de octubre del dos mil diecinueve esta División otorgó audiencia inicial a la Administración licitante y a la adjudicataria con el objeto de que manifestaran por escrito lo que a bien tuvieran con respecto a los alegatos formulados por el apelante, y para que ofrecieran las pruebas que consideraran oportunas. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.----------

IV. Que mediante auto de las trece horas catorce minutos del ocho de noviembre del dos mil diecinueve, esta División confirió audiencia especial al apelante y a la adjudicataria para que se refirieran a lo indicado por la Administración en respuesta a la audiencia inicial, en donde indicó: *"En cuanto a la consulta identificada como i) se señala que la contratacion* (sic) *NO corresponde a la modalidad de entrega según demanda. En cuanto a la consulta definida como ii) se señala en primera instancia que dadas las necesidades propias del Colegio se estima que todos los meses se requeran* (sic) *los servicios de asesoría, y que todos los meses serían pagados".* Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.----------

V. Que de conformidad con lo establecido en el artículo ciento noventa del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se consideró que no era necesario otorgar audiencia final a las partes, en vista de que durante el trámite del recurso se tenían los elementos necesarios para su resolución.----------

VI. Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.----------

CONSIDERANDO

I. HECHOS PROBADOS: Para la resolución del recurso, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1.** Que la adjudicataria Maricela Ramírez Amador presentó la siguiente oferta económica:

OFERTA ECONÓMICA. Manifiesto que mi oferta económica corresponde a un monto de cuatrocientos mil colones. (¢ 400 000 colones)

(folio 39 del expediente administrativo, visible a folio 21 del expediente del recurso de apelación en disco compacto). **2.** Que en la sesión extraordinaria No. 399, celebrada el día 10 de octubre del 2019, la Junta Administrativa del Colegio de San Luis Gonzaga, adoptó el acuerdo No. 1-399-2019 donde se dispuso lo siguiente: *"*(…) *acuerda adjudicar* (…) *en la segunda línea a la Licda. Maricela Ramírez Amador; Asesoría para la Administración de la institución* (…) *Se descarta también la Oferta número dos, para la línea dos, de la empresa Consultores de Servidores Públicos S.A. para esta Junta Administrativa, ya que no es factible el pago de servicios profesionales por hora profesional, de acuerdo a lo establecido en la tarifa establecida por el Colegio de Abogados, para la línea dos, se descarta la oferta número tres, presentada por el Licenciado Carlos Lanzas Quesada, el cual indica que se apega al arancel por hora de servicios profesionales"* (folio 215 del expediente administrativo, visible a folio 21 del expediente del recurso de apelación en disco compacto). **3**. Que según el documento identificado como ***"AVISO DE ADJUDICACIÓN 2019"*** se indicó lo siguiente:

JUNTA ADMINISTRATIVA COLEGIO DE SAN LUIS GONZAGA PROVEEDURÍA INSTITUCIONAL AVISO DE ADJUDICACIÓN 2019				
FECHA	No. De CONCURSO	ADJUDICACION	DESCRIPCIÓN	PROVEEDOR ADJUDICADO
11/10/2019	LA-2019-00006	Adjudicación por líneas.	Según especificaciones del cartel. Línea 1 monto mensual: ¢1.950.000. Línea 2 monto mensual: ¢400.000	Linea 1. Judith Corella Elizondo ced. 110030352. Linea 2, Maricela Ramírez Amador ced. 105740363,

(folio 216 del expediente administrativo, visible a folio 21 del expediente del recurso de apelación en disco compacto).----------

II. SOBRE EL FONDO. Sobre el cobro de honorarios. El apelante manifiesta que recurre la adjudicación de la partida 2 del concurso promovido, por cuanto considera que la Administración adjudicó a una plica ruinosa y que es contraria a lo dispuesto por el Arancel de Honorarios Profesionales de Abogacía y Notariado, Decreto Ejecutivo No. 41456-JP. Agrega que tanto él como otro oferente, cotizaron el servicio por hora profesional, tal como lo dispone el citado arancel. No obstante, la adjudicataria cotizó un costo mensual de cuatrocientos mil colones, el cual no sólo es contrario al decreto ejecutivo antes mencionado, sino que además es ruinoso. Señala que el arancel de honorarios es de acatamiento obligatorio y que su violación es sancionada por la Junta Directiva del Colegio de Abogados, siendo además que las labores establecidas para la partida 2 implican una gran cantidad de trabajo, por lo que es ruinoso el monto cobrado por la adjudicataria. Solicita se declare con lugar su recurso y se anule la adjudicación de la partida 2 de forma que se aplique el pago de la hora profesional según demanda el citado arancel. La adjudicataria señala que su oferta no es ruinosa, porque se ajusta al monto presupuestado y considera que su precio es real y proporcional al presupuesto. Agrega que la adjudicación recaída a su persona para la partida 2, es por un monto mensual de ₡400.000,00 al mes y un total de ₡4.800.000, por lo que la Contraloría General no resulta competente, pues según la resolución R-DC-14-2019 el recurso de apelación es procedente a partir de ₡38.100.000. La Administración señala que el recurrente no tiene legitimación, de conformidad con lo establecido en el artículo 188 inciso b) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa pues en su oferta indicó que el precio era por monto “indefinido” siendo que tal como lo expone en el análisis de ofertas, el cartel indicó que debía ofertarse el precio y no por destajo o por hora profesional. Señala que las ofertas que no ofertaron un precio definitivo mensual o anual tienen un precio inaceptable de conformidad con el artículo 30 del Reglamento de Contratación Administrativa. Menciona que el referido artículo 30 indica que es motivo de exclusión de la oferta, los precios que exceden la disponibilidad presupuestaria en los casos en que la Administración no tenga medios para el financiamiento oportuno. Agrega que además, de conformidad con la resolución R-DC-14-2019 emitida por el órgano contralor, el Colegio de San Luis Gonzaga se encuentra en el estrato H, por lo que el recurso de apelación resulta procedente a partir de ₡38.100.000. En este caso, la adjudicación de la partida 2 se dio por un monto mensual de ₡400.000,00 y un monto total de ₡4.800.000,00, por lo que el recurso no debió plantearse ante la Contraloría

General. Adicionalmente señala que el recurso carece de la debida motivación y contenido, siendo que hace alusión a las tarifas de honorarios que rigen al gremio profesional sin ninguna prueba, estudio o análisis en cuanto a la ruinosidad de la oferta adjudicataria. Manifiesta que el artículo 5 del mismo arancel es claro en que el contrato escrito entre el abogado y su cliente, constituye la forma idónea para determinar y probar los alcances de la labor profesional a cumplir y el monto que se haya establecido en cada caso, lo cual también es señalado en el artículo 19 del citado arancel. Considera que lo realizado por la Administración es conforme a lo establecido en la normativa. **Criterio de la División**. La Junta Administrativa del Colegio de San Luis Gonzaga promovió la licitación abreviada LA-2019-0006 para la contratación de servicios de asesoría legal, requiriendo un asesor legal para la Junta Administrativa (partida 1) y otro asesor legal para la Administración (partida 2), según se indica en el pliego de condiciones. En el caso particular, el recurrente cuestiona la adjudicación del asesor legal para la Administración (partida 2), el cual fue adjudicado a la licenciada Maricela Ramírez Amador por un monto mensual de ₡400.000, lo cual considera es contrario a lo dispuesto en el Arancel de Honorarios Profesionales para Servicios de Abogacía. Ahora bien, del expediente administrativo se desprende que la ahora adjudicataria cotizó para la citada partida 2, lo que sigue:

OFERTA ECONÓMICA. Manifiesto que mi oferta económica corresponde a un monto de cuatrocientos mil colones. (¢ 400 000 colones)

(hecho probado 1). Por su parte, se logra acreditar que la Administración, decidió: *"*(…) *adjudicar* (…) *en la segunda línea a la Licda. Maricela Ramírez Amador; Asesoría para la Administración de la institución* (…)" (hecho probado 2), adjudicando la partida o línea 2 por un monto mensual de ₡400.000, según se observa en la siguiente imagen: "(…)

JUNTA ADMINISTRATIVA COLEGIO DE SAN LUIS GONZAGA
PROVEEDURÍA INSTITUCIONAL
AVISO DE ADJUDICACIÓN 2019

FECHA	No. De CONCURSO	ADJUDICACION	DESCRIPCIÓN	PROVEEDOR ADJUDICADO
11/10/2019	LA-2019-00006	Adjudicación por líneas.	Según especificaciones del cartel. Línea 1 monto mensual: ¢1.950.000. Línea 2 monto mensual: ¢400.000	Linea 1. Judith Corella Elizondo ced. 110030352. Linea 2, Maricela Ramírez Amador ced. 105740363,

"

(hecho probado 3). A partir de lo anterior, se impone determinar si los servicios requeridos para la partida en cuestión se establecieron como cantidades fijas, o si por el contrario, se

configuraban bajo una modalidad de servicios según demanda. En ese escenario, conviene señalar que el pliego de condiciones, en lo que resulta de interés dispuso: *"Condiciones técnicas: El objeto está dividido en dos partidas, la adjudicación se hará por línea o partida y no se podrá adjudicar ambas partidas o líneas a un solo abogado o firma de abogados* (…)" (folio 08 del expediente administrativo, visible a folio 21 del expediente del recurso de apelación en disco compacto). Y específicamente, en cuanto a la partida recurrida indicó: *"Descripción:* (…)

2	1	Firma de Abogados o Abogado independiente que pueda prestar los siguientes servicios: Asesor Legal para la Administración • Abogado • Requisitos y Experiencia requerida: • Capacitación y/o experiencia en Contratación Administrativa. • Experiencia en el área del Derecho Laboral. • Experiencia en el área del Derecho Público y Constitucional • Experiencia en Litigios Contenciosos Administrativos, órganos directores, procesos administrativos. • Experiencia y Conocimiento en la asesoría jurídica de las Juntas Directivas, Cámaras y/o Juntas Administrativas. • Incorporado al colegio respectivo por más de 08 años. • Experiencia como abogado (a) litigante por más de 6 años en las áreas respectivas.

1.- DESCRIPCIÓN GENERAL. (…) *1.3 OBJETO DE LA CONTRATACIÓN LÍNEA 2: Adquirir los servicios de una firma de abogados o de un abogado que preste Asesoría Jurídica en el campo del derecho por medio de la interpretación de las Leyes y Reglamentos que actualmente nos regulan, y recomendar la resolución de asuntos de conocimiento de la Administración dentro del campo de su competencia. / Para este fin requerimos contratar los servicios de* ***un profesional en derecho*** *titulado para la asesoría legal del área administrativa. Dicho profesional deberá conducir y participar de procesos y órganos administrativos, así como prestar asesorías. / El servicio a contratar comprende: / Análisis de consultas y emisión de opiniones y dictámenes legales/ Conferencias telefónicas (podrá ser llamado en horarios acordados como posibles) / Asesoría en gestiones específicas. / Revisión de asuntos diversos y emisión de recomendaciones entre otros. / 1.4 El servicio deberá ser prestado por Profesionales Licenciados en Derecho, con grado de Licenciatura, graduado de una Universidad Pública o Privada, debidamente aprobada por las Autoridades correspondientes. (CONESUP)/ Estar autorizados por el Colegio de Abogados de Costa Rica para el ejercicio profesional de la Abogacía / Prestación del servicio: La prestación del servicio será sin sujeción a horario. Por objetivos / Duración: El Contrato es por un período de 12 meses, pudiéndose prorrogar de manera automática por las partes. / Clase de contrato: Servicios*

Profesionales. / Indispensable atender normas de: Ética, Transparencia, Honestidad y Compromiso moral" (destacado es del original) (folios 05 al 07 del expediente administrativo, visible a folio 21 del expediente del recurso de apelación en disco compacto). De las labores descritas se puede concluir que los servicios que se buscan adquirir para la partida 2, no fueron establecidos para cumplir con una cantidad cierta o definida. Nótese que de conformidad con el cartel, el servicio comprende el análisis de consultas, emisión de opiniones y dictámenes sociales, revisión de asuntos diversos, entre otros, lo que se entiende se prestará según sea requerido por la Administración sin especificar la cantidad o número definidos. A fin de tener claridad sobre la modalidad de la contratación, ya sea de servicios según demanda o de cantidad definida, este órgano contralor solicitó a la Administración que indicara: *"**i)** Si la partida 2 del presente procedimiento de contratación se estableció bajo la modalidad de entrega según demanda o por cantidad definida. **ii)** En caso de que la partida 2 del procedimiento no se configure bajo la modalidad de entrega según demanda, deberá explicar si se pagarían los meses en que la Junta no requiera el servicio de asesoría legal"* (destacado es del original). Ante esto, la Administración señaló: *"*(…) *se señala que la contratacion* (sic) *NO corresponde a la modalidad de entrega según demanda* (…) *se señala en primera instancia que dadas las necesidades propias del Colegio se estima que todos los meses se requeran* (sic) *los servicios de asesoría, y que todos los meses serían pagados"*. (folio 26 del expediente del recurso de apelación). Vista la respuesta de la Administración, no comparte este Despacho lo externado por la promovente del concurso por cuanto, tal como se indicó, los servicios no han sido cuantificados ni limitados a una cantidad específica, sino que fueron establecidos en el cartel de forma general, sin especificaciones de cantidades ciertas y precisas. Lo anterior implica que el profesional contratado está sujeto a lo que requiera la Administración, sin tener –de previo- el conocimiento o determinación del número de gestiones o trámites que deberá atender en cada mes, lo cual sólo encontrará un límite en el presupuesto mismo que establezca la Administración para tal fin. Por otra parte, ha de señalarse que en cuanto a la prestación del servicio (punto 1.4 del cartel), la Administración determinó que: *"*(…) *será sin sujeción de horario. Por objetivos"*, e indicó: *"contrato por servicios profesionales"* (folio 05 del expediente administrativo, visible a folio 21 del expediente del recurso de apelación en disco compacto). A partir de lo que viene expuesto, se estima que lo requerido por la Junta Administrativa no se configura como una contratación por cantidad definida, ni tampoco puede encuadrarse como una relación de empleo, por cuanto se indica que el servicio debe ser prestado por objetivos, sin sujeción a horarios y por servicios

profesionales. Deviene de lo anterior que, al no entablarse una relación empleo –relación que en todo caso no se llega a satisfacer a través de la contratación administrativa-, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 171 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, que señala: *"Artículo 171.-Contrato de Servicios. Para la contratación de servicios técnicos o profesionales, a cargo de personas físicas o jurídicas, la Administración, deberá seguir los procedimientos de licitación pública, abreviada o contratación directa, según corresponda./ Ese tipo de contrataciones no originará relación de empleo público entre la Administración y el contratista, y deberá remunerarse conforme las respectivas tarifas, cuando los servicios se encuentren regulados por aranceles obligatorios. Caso contrario el cartel deberá solicitar un desglose del costo de los servicios, detallado en costos directos, indirectos y utilidades./ Se deberá establecer en los requisitos de admisibilidad un perfil idóneo y cuando no se encuentren reguladas las tarifas, el precio no constituirá el único factor determinante en la comparación de las ofertas, sino que deberán incluirse también parámetros que permitan valorar las condiciones personales, profesionales o empresariales de los participantes"* (subrayado agregado). De conformidad con el artículo de cita, cuando no se origine una relación de empleo público y existan aranceles obligatorios, el servicio debe remunerarse conforme lo dispongan las tarifas. En el caso particular de los servicios de asesoría legal, el Decreto Ejecutivo 41457-JP, Arancel de Honorarios por Servicios de Abogacía y Notariado, publicado en el Alcance No. 23 del 21 de febrero del año en curso, establece: *"Artículo 1°- **Objeto y obligatoriedad**. El presente Arancel tiene por objeto establecer el monto y formas de pago de los honorarios de los Abogados (as) y los Notarios (as) por la prestación de sus servicios, de acuerdo a las disposiciones del presente Reglamento. Esta normativa es de acatamiento obligatorio para los Abogados (as) y Notarios (as), particulares en general y funcionarios (as) públicos (as) de toda índole. En razón de lo anterior, contra este Decreto Ejecutivo no podrán oponerse acuerdos o disposiciones de entidades públicas o privadas que de forma alguna contravengan, varíen o modifiquen las situaciones aquí reguladas"* (destacado es del original), y también dispone: *"Artículo 5°- Contratos de servicios profesionales. El contrato escrito entre el Abogado(a) y su cliente constituye la forma idónea para determinar y probar los alcances de la labor profesional a cumplir y el monto que conforme a este Arancel se haya establecido en cada caso. Los honorarios profesionales no podrán ser inferiores a los porcentajes o montos mínimos establecidos en el presente Arancel."* Adicionalmente señala: *"Artículo 7°- Retribución de los servicios mediante pago de hora profesional. Los honorarios profesionales deberán ser cancelados de conformidad con los montos establecidos en el*

presente Arancel. Se podrá convenir con los clientes la retribución de honorarios mediante el pago de las horas profesionales invertidas en las labores que les corresponda realizar; en tanto, la suma total de las mismas no sea inferior al monto mínimo establecido en cada caso en el presente Arancel. El monto mínimo a cobrar por hora profesional no podrá ser menor a noventa mil setecientos cincuenta colones." Así, se tiene que el arancel es de acatamiento obligatorio y que los contratos entre abogado y cliente, no pueden ser inferiores a los montos mínimos dispuestos en el arancel. En el caso de estudio, tal como fue señalado, el servicio que pretende contratar la Administración en la partida 2, corresponde a un contrato por servicios profesionales, sin sujeción de horarios y sin una cantidad fija determinada, con lo cual se entiende que se está en presencia de una modalidad de contratación de servicios según demanda donde resulta de aplicación el arancel antes referido. Establecido lo anterior, y ante las manifestaciones realizadas en torno a la competencia en razón del monto de este órgano contralor para conocer del recurso interpuesto, se debe señalar que este Despacho sí ostenta la habilitación para su conocimiento, en tanto, como quedó expuesto, se está en presencia de una modalidad de contratación que en principio, es de cuantía inestimable. En el caso particular, dado que se promovió una licitación abreviada, el límite máximo de la contratación sería de ₡85.700.000,00, ello por cuanto el Colegio San Luis Gonzaga se ubica en el estrato H, de conformidad con lo establecido en la resolución del Despacho Contralor No. R-DC-14-2019 de las 9:30 horas del 21 de febrero del 2019, mediante la cual se actualizaron los límites de contratación administrativa. Asimismo y de acuerdo con lo establecido en la citada resolución, el recurso de apelación procede, para las entidades que se encuentren en el estrato H y no se trate de obra pública –como en caso en estudio-, cuando el acto final que se impugna alcance la suma de ₡38.100.000,00. Así las cosas, dado que atendiendo a la modalidad de contratación se podrían llegar a adjudicar servicios hasta por la suma de ₡85.700.000,00, -siempre que se cuente con el contenido presupuestario para ello, claro está-, es que se habilita nuestra competencia para conocer del recurso incoado. Ilustra lo anterior lo indicado en la resolución R-DCA-234-2015 del 23 de marzo del 2015, donde este órgano contralor señaló: *"Por otra parte, se debe indicar que en razón del tipo de procedimiento por el que se optó –licitación abreviada-, el máximo de la contratación se encuentra determinado por el límite propio de los procedimientos promovidos como licitación abreviada. Así las cosas, al ubicarse la entidad licitante en el estrato G, según lo dispuesto en la Resolución R-DC-18-2014 –aplicable al momento de la comunicación del acto de adjudicación-, se concluye que el monto máximo que puede alcanzarse con tal procedimiento asciende ¢72.600.000,00, suma*

que resulta superior a ¢33.200.000, que habilita la competencia de este órgano contralor para conocer de los recursos de apelación. Bajo este razonamiento, se concluye que esta Contraloría General tiene competencia para conocer el presente recurso…" En virtud de lo expuesto, se impone anular el acto de adjudicación de la partida 2 para que la Administración valore y realice el análisis según lo dispuesto en el artículo 171 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y en el arancel respectivo, toda vez que de conformidad con el marco normativo transcrito y según se desprende del pliego cartelario, no resulta posible la cotización de un precio mensual fijo. En virtud de lo dispuesto, se declara parcialmente con lugar el recurso interpuesto. Con fundamento en el artículo 191 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se omite pronunciamiento sobre otros aspectos por carecer de interés práctico.----------

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 84 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa**,** 171, 182 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve: **1) DECLARAR PARCIALMENTE CON LUGAR** el recurso de apelación interpuesto por **CARLOS A. LANZAS QUESADA** en contra del acto de adjudicación de la partida 2 de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. LA-2019-00006** promovida por la **JUNTA ADMINISTRATIVA DEL COLEGIO DE SAN LUIS GONZAGA** para asesoría legal, recaído a favor de **MARICELA RAMÍREZ AMADOR**, por un monto mensual de **₡400.000,00** (cuatrocientos mil colones exactos)**,** acto el cual se anula. **2)** De conformidad con lo dispuesto en 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

Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

ORIGINAL FIRMADO

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA
SAN JOSE - COSTA RICA

SZF/mjav
NI: 28786, 31282, 31392, 32064, 32197.
NN: 18622 (DCA-4490-2019)
G: 2019004004-2