



R-DCA-00561-2020

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las nueve horas con tres minutos del veintiséis de mayo del dos mil veinte.-----

RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por el **CONSORCIO GCI - CHARQ** en contra del acto de adjudicación del **PROCEDIMIENTO PIF-CR-172-SBMC-CF-2019** promovido por el **PROGRAMA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA DEL MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR** para la “Contratación de una firma para el diseño del Centro de Control Integrado de Paso Canoas y del Centro de Control Integrado de Sabalito. Lote 1: Centro de Control Integrado de Paso Canoas, Lote 2: Centro de Control Integrado de Sabalito”, recaído a favor del **CONSORCIO OPB ARQUITECTOS COSTA RICA S. A. - APLITEC S. A. - BA INGENIERÍA S. A. - DEHC S. A. - TEGAB S. A. - SHPI S. A.**, por la suma de \$918.744,18.-----

RESULTANDO

I. Que el dieciocho de marzo del dos mil veinte, el consorcio GCI-CHARQ presentó ante esta Contraloría General recurso de apelación en contra del acto de adjudicación del procedimiento PIF-CR-172-SBMC-CF-2019 promovido por el Programa de Integración Fronteriza del Ministerio de Comercio Exterior. -----

II. Que mediante auto de las diez horas del veintisiete de marzo del dos mil veinte, esta División confirió audiencia inicial a la Administración y al adjudicatario para que se refirieran al recurso interpuesto y para que aportaran y ofrecieran las pruebas que consideraran oportunas. También se confirió audiencia inicial al consorcio Estruconsult S.A.- Estudio Architecture LLC – AEG Consultores en Ingeniería S.A. - Grupo ABC S.A., para que se manifestara por escrito con respecto a los alegatos formulados por el apelante en contra de su oferta, y del mismo modo para que aportara y ofreciera las pruebas que estimara oportunas. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación. -----

III. Que mediante auto de las catorce horas y cincuenta y nueve minutos del seis de mayo del dos mil veinte, esta División confirió audiencia especial al apelante para que se refiriera a los argumentos nuevos expuestos por las partes en contra de su oferta al contestar la audiencia inicial. Dicha audiencia fue atendida mediante escrito incorporado al expediente de la apelación.-----

IV. Que mediante el oficio N°06829 (DCA-1644) del siete de mayo del dos mil veinte, esta División realizó consulta al Banco Interamericano de Desarrollo con respecto a la aplicación de las tarifas de honorarios por servicios profesionales de consultoría en Ingeniería y Arquitectura

establecidas por el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica (CFIA) en la selección y contratación de consultores promovidas con fundamento en las normas y políticas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dicha consulta fue atendida mediante el oficio CID/CCR/476/2020 del once de mayo del dos mil veinte, el cual se encuentra incorporado al expediente de la apelación. -----

V. Que mediante auto de las diez horas y diez minutos del doce de mayo del dos mil veinte, esta División prorrogó el plazo para resolver el recurso de apelación. -----

VI. Que mediante el oficio N°07351 (DCA-1770) del quince de mayo del dos mil veinte, esta División realizó consulta al Banco Interamericano de Desarrollo con respecto a si en los procedimientos de selección y contratación de consultores promovidos con fundamento en las normas y políticas del Banco Interamericano de Desarrollo es obligatoria o no la realización de un estudio de razonabilidad de precios a las ofertas. Dicha consulta fue atendida mediante el oficio CID/CCR/524/2020 del diecinueve de mayo del dos mil veinte, el cual se encuentra incorporado al expediente de la apelación. -----

VII. Que mediante auto de las diez horas del veinte de mayo del dos mil veinte, esta División otorgó audiencia especial a todas las partes para que se refirieran a lo manifestado por el Banco Interamericano de Desarrollo en los oficios CID/CCR/476/2020 y CID/CCR/524/2020 así como sus respectivos anexos. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación. -----

VIII. Que mediante auto de las ocho horas y cinco minutos del veintiséis de mayo del dos mil veinte, esta División denegó la solicitud de prueba que hizo el apelante. -----

IX. Que con fundamento en lo dispuesto en el artículo ciento noventa del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa no se confirió audiencia final de conclusiones por estimarse que no era necesario, ya que con los documentos que constan tanto en el expediente de apelación como en el expediente administrativo se cuenta con los elementos suficientes para resolver el presente asunto. -----

X. Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes. Se advierte que en el cómputo del plazo para resolver el recurso no se debe tomar en consideración el día miércoles ocho de abril del dos mil veinte por permanecer cerrada al público la Contraloría General de la República, tampoco se deben tomar en consideración los días jueves nueve de abril ni viernes diez de abril, ambos del dos mil veinte, por corresponder al Jueves y Viernes Santos, los

cuales son días feriados de conformidad con lo establecido en el artículo 148 del Código de Trabajo.-----

CONSIDERANDO

I. HECHOS PROBADOS: Para la resolución del presente asunto se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que el 03 de febrero del 2020, la Administración emitió el documento denominado “Acta de Apertura de Propuestas Económicas”, el cual dice lo siguiente:

ACTA DE APERTURA DE PROPUESTAS ECONÓMICAS SP No.PIF-CR-172-SBMC-CF-2019

CONTRATACIÓN DE UNA FIRMA PARA EL DISEÑO DEL CENTRO DE CONTROL INTEGRADO DE PASO CANOAS Y DEL CENTRO DE CONTROL INTEGRADO DE SABALITO. LOTE 1: CENTRO DE CONTROL INTEGRADO DE PASO CANOAS, LOTE 2: CENTRO DE CONTROL INTEGRADO DE SABALITO

Plaza Tempo, Lobby B, segundo nivel, en las oficinas de la Unidad Coordinadora del Programa de Integración Fronteriza (UC), se constituye la Comisión de Contrataciones del proceso PIF-CR-172-SBMC-CF-2019, designada por resolución PIF-RES-DMR-0064-2019 del Gerente del Programa de Integración Fronteriza, a efecto de llevar a cabo el acto de apertura de las Propuestas Económicas para Contratación de una firma para el diseño del Centro de Control Integrado de Paso Canoas y del Centro de Control Integrado de Sabalito. Lote 1: Centro de Control Integrado de Paso Canoas, Lote 2: Centro de Control Integrado de Sabalito, con la presencia de los siguientes miembros: Andrés Arguedas Miranda, cédula de identidad 1-1097-0473, especialista de Infraestructura, Daniel Matamoros Pacheco, cédula de identidad 1-1126-0979, asesor experto en proyectos de obra, y José Fernando Saborío Jenkins, cédula de identidad 2-0383-0460, asesor de adquisiciones y administración de contratos.

Cuarto: De conformidad con la cláusula 23.2 de las Instrucciones a los Consultores, se procede a leer en voz alta los nombres de los consorcios que obtuvieron el mínimo puntaje técnico y los puntajes técnicos generales obtenidos, incluido el desglose por criterio, así:

	Propuesta 2 OPB/ALPITE C/BA/DEHC/ TEBAG/SHPI	Propuesta 3 GENSLER/SA CMAG/SPHE RA/PIASA	Propuesta 4 ESTRUCONS ULT/ESTUDI O/AEG/ABC	Propuesta 5 GCI/CHARQ
Experiencia específica del consultor	10	10	10	10
Calificación de la metodología	26	26	24	28
Calificación del personal profesional clave	60	56	56	60
Puntaje obtenido	96	92	90	98

Quinto: De conformidad con la cláusula 23.2 de las Instrucciones a los Consultores, se procede a abrir las bolsas de seguridad que contienen las propuestas económicas, en el mismo orden en que fueron presentadas, con los siguientes resultados:

Número de Propuesta	Nombre Empresa o Consorcio	Lote 1 Propuesta de precio	Lote 1 Monto estimado de impuestos locales	Lote 2 Propuesta de precio	Lote 2 Monto estimado de impuestos locales
2	Consorcio OPB Arquitectos Costa Rica S.A. / Aplitec S.A. / BA Ingeniería S.A. / DEHC S.A. / TEGAB S.A. / SHPI Ingeniería S.A.	US\$642.201,09	US\$ 83.040,86	US\$ 195.428,11	US\$ 25.305,86
3	Consorcio Gensler México S de RL de C.V. / SACMAG de México S.A. de C.V. / 3. Sphera S.A. / Gensler Costa Rica Sociedad de Responsabilidad Limitada / Proyectos Ingeniería Arquitectura Sociedad Anónima (PIASA)	US\$2.264.572,72	US\$566.143,18	US\$471.875,56	US\$117.969,64
4	Estruconsult S.A. / eStudio Architecture, LLC / AEG Consultores en Ingeniería S.A. / Grupo ABC S.A.	US\$809.713,51	US\$99.796,56	US\$191.873,99	US\$23.648,32
5	Consorcio Gestión y Consultoría Integrada GCI S.A. / CHARQ Estudio S.A.	US\$1.320.274,00	US\$27.963,00	US\$181.890,00	US\$5.042,00

Sexto: Se procede a entregar nuevamente al señor Duayner Salas Chaverri, cédula de identidad dos – cero seiscientos ochenta y ocho – cero ochocientos siete, Viceministro de Comercio Exterior, la bolsa de seguridad número 01438244, la cual contiene la propuesta económica de la empresa Consultécnica S.A., a efecto de que continúe custodiándola para asegurar su inviolabilidad. Dicha bolsa deberá ser devuelta a la empresa indicada, una vez que concluya el proceso de selección y firma del contrato.

Sétimo: Se informa a los presentes que una copia de esta acta les será enviada a la dirección de correo electrónico que han utilizado para este proceso. Asimismo, una copia de esta acta será enviada al Banco Interamericano de Desarrollo para los efectos correspondientes.

Octavo: No habiendo más asuntos que tratar, se concluye el acto de apertura de las propuestas técnicas al ser las diez horas treinta minutos del día tres de febrero de dos mil veinte.

Miembros de la Comisión Asesora de Contrataciones

(ver documento “712. 2020-02-03 Acta de apertura de propuestas económicas PIF-CR-172-SBMC-CF-2019.pdf” en el expediente de la contratación). **2)** Que la Unidad Coordinadora del Programa de Integración Fronteriza del Ministerio de Comercio Exterior emitió el oficio PIF-COR-CAE-0122-2020 del 19 de febrero del 2020, el cual señala lo siguiente:

San José, 19 de febrero de 2020
PIF-COR-CAE-0122-2020

Referencia: Contrato 3488/OC-CR. Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica (PIF). Proceso PIF-CR-172-SBMC-CF-2019. Solicitud de No Objeción a adjudicación, contrato, acta de negociación y publicación

**Señora
Margarita Libby
Jefe de Equipo
BID**

Estimada Señora,

Por este medio solicito la No Objeción del Banco a los siguientes documentos, correspondientes al proceso PIF-CR-172-SBMC-CF-2019, Contratación de una firma para el diseño del Centro de Control Integrado de Paso Canoas y del Centro de Control Integrado de Sabalito. Lote 1: Centro de Control Integrado de Paso Canoas, Lote 2: Centro de Control Integrado de Sabalito:

- a. Acta de negociación
- b. Resolución de adjudicación
- c. Publicación
- d. Contrato

Los documentos se han subido a la dirección de sharepoint que nos fue suministrada por el Banco para tales efectos, en la carpeta denominada 1200 APERTURA DE PROPUESTAS ECONÓMICAS.

Cordialmente,

**GONZALO
ELIZONDO
BREEDY
(FIRMA)**  Firmado digitalmente por GONZALO ELIZONDO BREEDY (FIRMA) Fecha: 2020.02.19 12:00:44 -06'00'

(ver documento "722. 2020-02-19 (PIF-COR-CAE-0122-2020" en el expediente de la contratación). **3)** Que el Banco Interamericano de Desarrollo emitió el oficio CID/CCR/184/2020 del 25 de febrero del 2020, el cual dice lo siguiente:



CID/CCR/184/2020
San José, 25 de febrero de 2020

Document ID: EZSHARE-1556595170-726

Señor
Gonzalo Elizondo Breedy
Gerente de Programa de Integración Fronteriza
Ministerio de Comercio Exterior

Ref.: Contrato de Préstamo N°. 3488/OC-CR
Programa de Integración Fronteriza
Proceso PIF-CR-172-SBMC-CF-2019

Estimado Señor:

Acuso recibo de su oficio PIF-COR-CAE-0122-2020 fechado 19 de febrero del 2020, donde se solicita la No Objeción al acta de negociación, resolución de adjudicación, publicación y contrato del proceso PIF-CR-172-SBMC-CF-2019 "Contratación de una firma para el diseño del Centro de Control Integrado de Paso Canoas y del Centro de Control Integrado de Sabalito. Lote 1: Centro de Control Integrado de Paso Canoas, Lote 2: Centro de Control Integrado de Sabalito". Al respecto, con base a la documentación enviada, y previo a otorgar la No Objeción, se solicita la siguiente información:

1. Suministrar al Banco, previo a la firma del contrato respectivo, copia de la validación realizada por el ejecutor durante la negociación de contrato con el consultor, para garantizar que la sustitución del personal con el rol de especialista de adquisiciones cumple con lo solicitado en la SP.
2. Analizar y documentar la razonabilidad de costos de las ofertas realizadas, en relación con las demás ofertas.

Sin otro particular, aprovechamos la ocasión para saludarle atentamente.

(ver documento “723. 2020-02-25 (CID-CCR-184-2020” en el expediente de la contratación). **4)** Que la Unidad Coordinadora del Programa de Integración Fronteriza del Ministerio de Comercio Exterior emitió el oficio PIF-COR-CAE-0152-2020 del 02 de marzo del 2020, el cual dice lo siguiente:

San José, 2 de marzo de 2020
PIF-COR-CAE-0152-2020,

Referencia: CID/CCR/184/2020

Señora
Margarita Libby
Jefe de Equipo
BID

Estimada Señora,

En atención su oficio CID/CCR/184/2020 de fecha 25 de febrero de 2020, le informo:

1. La Unidad Coordinadora previo a realizar las negociaciones del Contrato con el Consorcio, comprobó que la señora Margarita Jenkins Coronas, ofrecida en sustitución del señor Esteban Zúñiga Salas, cumple con lo solicitado en la Solicitud de Propuesta para el especialista en adquisiciones, como se muestra en el siguiente cuadro:

Requisitos en SP	Información / Valoración de cumplimiento
Grado de Licenciatura	<u>Licenciada en Derecho</u> , año 1992
Experiencia General, 5 años a partir de la obtención del título	Obtención de título en 1992, hace que tenga <u>27 años de experiencia general</u>
Experiencia Específica, En los últimos cinco años participar en la redacción de 5 carteles de licitación pública de obras de más de un millón de dólares financiadas con Empréstitos del BID o del Banco Mundial	<p>Construcción de los Centros Cívicos por la Paz en Cartago y Guararí (2015) [\$4,820,424+\$2,273,136] <u>Año 2015, más de un millón de dólares</u></p> <p>Construcción y equipamiento de los Centros Cívicos por la Paz en Desamparados y Pococí y Obras Complementarias en Guararí, Heredia (2016) [\$3,398,325+\$5,794,820+\$1,553,00] <u>Año 2016, más de un millón de dólares</u></p> <p>Construcción de las delegaciones policiales distritales de Guararí y Palmares (2015) [\$1,433,726+\$1,720,619] <u>Año 2015, más de un millón de dólares</u></p> <p>Construcción de la delegación policial distrital de Carrandí (2017) [\$1,580,000] <u>Año 2017, más de un millón de dólares</u></p> <p>Construcción de las Delegaciones Policiales Cantonales de Parrita y Puntarenas (2017) [\$2,198,000+\$2,709,427] <u>Año 2017, más de un millón de dólares</u></p>

2. Analizar y documentar la razonabilidad de costos de las ofertas realizadas, en relación con las demás ofertas.

No se ha encontrado, ni en la política GN-2350-9 del BID ni en la Solicitud de Propuestas utilizada, ninguna regulación respecto del análisis de razonabilidad de precios, lo que tiene gran relevancia, pues no se tendría un camino hábil para seguir en el caso de que se llegara a la conclusión de que la oferta más baja no es razonable.

Sin perjuicio de lo anterior, con toda la subjetividad que implica realizar un juicio sobre razonabilidad de precios, se entiende que la oferta más baja presentada es razonable en esos términos, conforme se detalla a continuación.

a. Se recibieron las siguientes Propuestas Económicas:

Propuesta No.	Propuesta de Precio en US\$		Impuestos locales en US\$		SUMATORIA
	Paso Canoas	Sabalito	Paso Canoas	Sabalito	
2	642.201,09	195.428,11	83.041,86	25.306,86	945.976,92
3	2.264.572,72	471.875,56	566.143,18	117.969,64	3.420.561,10
4	809.713,51	191.873,99	99.796,56	23.648,32	1.125.032,38
5	1.320.274,00	181.890,00	27.963,00	5.042,00	1.535.169,00

Propuesta 2: Consorcio OPB Arquitectos Costa Rica S.A. / Aplitec S.A. / BA Ingeniería S.A. / DEHC S.A. / TEGAB S.A. / SHPI Ingeniería S.A.

Propuesta 3: Consorcio Gensler México S de RL de C.V. / SACMAG de México S.A. de C.V. / Sphera S.A. / Gensler Costa Rica SRL / Proyectos Ingeniería Arquitectura S.A. (PIASA)

Propuesta 4: Estructurconsult S.A. / eStudio, LLC / AEG Consultores en Ingeniería S.A. / Grupo ABC S.A.

Propuesta 5: Consorcio Gestión y Consultoría Integrada GCI S.A. / CHARQ Estudio S.A.

b. Como se observa, la Propuesta Económica más baja es la Propuesta No.2, correspondiente al Consorcio integrado por OPB Arquitectos Costa Rica S.A., Aplitec S.A., BA Ingeniería S.A., DEHC S.A., TEGAB S.A. y SHPI Ingeniería S.A. De acuerdo con la Política aplicable y el método de contratación (Selección Basada en el Menor Costo), corresponde seleccionar a la Propuesta Económica más baja.

c. Del programa de arquitectura, contenido en los Términos de Referencia de la Solicitud de Propuestas, se extrae que el área de infraestructura cerrada por diseñar es de 13,647m² para el Lote 1: Centro de Control Integrado de Paso Canoas y de 1,665m² para el Lote 2: Centro de Control Integrado de Sabalito. En total, se debe diseñar obras de infraestructura por 15.312 m².

d. Del Manual de valores base unitarios por tipología constructiva del Ministerio de Hacienda de octubre 2017, se consideró el precio promedio por m², el que resultó ser de US\$ 1100, al combinar los precios de las siguientes tres tipologías:

5.1.16 Edificios Comerciales

5.1.17 Centro Comercial

5.1.18 Edificio de Oficinas

en todos los casos con sus mejores especificaciones.

e. Multiplicando la superficie edificada cerrada por el valor promedio obtenido se obtiene un costo de las obras de US\$ 16.843.200.

f. El valor de US\$ 945.977 de la oferta más baja representa el 5,6 % del precio de la obra, el que es prácticamente coincidente con el valor definido por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica para el tipo de actividad contratada, que es del 5,5 %.

Cumplida la prevención, reitero la solicitud de No Objeción al procedimiento PIF-CR-172-SBMC-CF-2019.

Cordialmente,

[Firma]

(ver documento “724. 2020-03-02 (PIF-COR-CAE-0152-2020” en el expediente de la contratación). 5) Que el Banco Interamericano de Desarrollo emitió el oficio CID/CCR/209/2020 del 04 de marzo de 2020, el cual dice lo siguiente:



CID/CCR/209/2020
San José, 04 de marzo de 2020

Document ID: EZSHARE-1556595170-745

Señor
Gonzalo Elizondo Breedly
Gerente de Programa de Integración Fronteriza
Ministerio de Comercio Exterior

Ref.: Contrato de Préstamo N°. 3488/OC-CR
Programa de Integración Fronteriza
Proceso PIF-CR-172-SBMC-CF-2019

Estimado Señor:

Acuso recibo de su oficio PIF-COR-CAE-0152-2020 fechado 2 de marzo del 2020, donde se remite la información solicitada en el oficio CID/CCR/184/2020, en complemento a la solicitud de No Objeción al acta de negociación, resolución de adjudicación, publicación y contrato del proceso PIF CR-172-SBMC-CF-2019 de su oficio PIF-COR-CAE-0122-2020. Al respecto, dado que se comprueba que la consultora cumple con los requisitos indicados en la Solicitud de Propuesta para el cargo de especialista en adquisiciones, y que el criterio presentado por la UC para analizar la razonabilidad de la oferta recibida es válido, el Banco otorga la No Objeción correspondiente.

Adicionalmente, sobre lo indicado en el punto 2 de su oficio respecto a la no inclusión del análisis de razonabilidad de precios en la política de adquisiciones, el Banco tiene las siguientes aclaraciones:

- La solicitud de analizar si el precio ofrecido es razonable está alineado con lo indicado en el numeral 2.26 de la política GN2350-9, la cual indica lo siguiente:
 - *En virtud de que los pagos en Contratos de Suma Global (CSG) se basan en la entrega de resultados (o productos), el precio ofrecido debe incluir todos los costos (tiempo del personal, gastos generales, viajes, gastos de hotel, etc.). Por consiguiente, si el método de selección para la adjudicación de un Contrato de Suma Global incluye el precio como factor de selección, éste no debe ser negociado. Cuando el método de selección incluye el precio como un factor de evaluación, solamente en casos excepcionales se pueden negociar los honorarios del personal; por ejemplo, si los honorarios propuestos son más altos que los que normalmente proponen los consultores en contratos similares. Por consiguiente, la prohibición de negociar no elimina el derecho del contratante de solicitar aclaraciones y, si los honorarios son muy altos, solicitar un cambio en dichos honorarios, una vez que se haya consultado previamente con el Banco.*
- Así también, el numeral 2.27 indica lo siguiente:
 - *Si las negociaciones no culminan en un contrato aceptable, el Prestatario las dará por concluidas y debe invitar a negociaciones a la siguiente firma mejor clasificada.*

Por lo tanto, se considera apropiado que el ejecutor durante las negociaciones del contrato se asegure que el precio ofrecido incluye correctamente todo el trabajo a realizar, y que el consultor ha incluido tarifas, tiempos de dedicación y otros costos asociados al trabajo de manera apropiada y razonable, garantizando que se tendrá la capacidad de ejecutar apropiadamente el contrato. En caso de que se descubra alguna inconsistencia y ante la imposibilidad de negociar el precio, se estaría en la obligación de dar por concluida la negociación e invitar a la siguiente firma mejor clasificada.

Finalmente, el Banco queda a la espera de recibir el contrato firmado para su registro y la asignación de código CRA respectivo.

Sin otro particular, aprovechamos la ocasión para saludarle atentamente.



Margarita Libby
Jefe de Equipo

(ver documento "726. 2020-03-04 (CID-CCR-209-2020)" en el expediente de la contratación).--

II. SOBRE LA LEGITIMACIÓN DEL APELANTE: a) **Sobre el rechazo del recurso por improcedencia manifiesta:** al contestar la audiencia inicial, el adjudicatario alega que el recurso se debe rechazar de plano por improcedencia manifiesta, ya que el consorcio apelante no ostenta legitimación para recurrir y no acreditó su mejor derecho para una eventual readjudicación. En este sentido, menciona que de conformidad con los documentos denominados Solicitud de Propuesta, la Carta de Invitación y las Instrucciones a los Consultores, el método de evaluación y valoración de las ofertas es el denominado "Selección Basada en el Menor Costo" (SBMC), y en aplicación del sistema de selección previsto, la oferta del consorcio apelante se ubica en tercer lugar. Es por ello que considera que el consorcio apelante no tiene derecho a una eventual readjudicación al concurso. El apelante manifiesta que su oferta cumple con todos los requisitos solicitados en el cartel, y que las ofertas del adjudicatario y de la oferta que quedó en segundo lugar en precio presentaron plicas alejadas de las normas técnicas y financieras relacionadas con el precio de la cotización, así las cosas considera que su oferta puede ser válidamente beneficiada con la readjudicación, de acuerdo con los parámetros de calificación del procedimiento. **Criterio de la División:** el artículo 188, inciso b) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa dispone que el recurso de apelación será rechazado de plano por improcedencia manifiesta "*b) Cuando el apelante no logre acreditar su mejor derecho a la adjudicación del concurso, sea porque su propuesta resulte inelegible o porque aún en el caso de prosperar su recurso, no sería válidamente beneficiado con una eventual adjudicación, de acuerdo con los parámetros de calificación que rigen el concurso.*" En el caso bajo análisis se observa que el documento

denominado “Solicitud de Propuesta” se indicó que la selección de la oferta ganadora se haría de acuerdo con los procedimientos de selección basados en menor costo, y en este sentido se indicó lo siguiente: *“PARTE I Carta de Invitación/ (...) 5. Se seleccionará una firma de acuerdo con los procedimientos de Selección Basada en Menor Costo y en un formato de Propuesta Técnica Simplificada (PTS) según se describe en esta SP y de acuerdo con las políticas para selección y contratación de servicios de consultoría financiados por el BID ...”*

“Sección 1. Instrucciones a los Consultores (...) c. Selección Basada en el Menor Costo/ 27.4 En el caso de Selección basada en el Menor Costo (SBMC), el Cliente seleccionará el Consultor con el precio total evaluado más bajo entre los Consultores que hayan obtenido el puntaje técnico mínimo, e invitará a dicho Consultor a negociar el Contrato.” (ver documento “468. 2019-10-25 Solicitud de Propuesta PIF-CR-172-SBMC-CF-2019 contratación diseño.pdf” en el expediente de la contratación). Ahora bien, en el caso bajo análisis se tiene por acreditado que en el documento denominado “Acta de Apertura de Propuestas Económicas”, se consigna que la oferta económica del consorcio adjudicatario presentó el precio más bajo, que la oferta económica del consorcio Estruconsult S.A.- Estudio Architecture LLC – AEG Consultores en Ingeniería S.A. - Grupo ABC S.A., presentó el segundo precio más bajo y que la oferta económica del consorcio apelante presentó el tercer precio más bajo (hecho probado 1). También se observa que el apelante expone en su recurso argumentos en contra de la oferta del consorcio adjudicatario y en contra de la oferta del consorcio Estruconsult S.A.- Estudio Architecture LLC – AEG Consultores en Ingeniería S.A. - Grupo ABC S.A. Así las cosas, en caso de que el consorcio apelante tenga razón en sus argumentos y logre descalificar del concurso a ambos oferentes, tendría posibilidad de resultar readjudicatario del concurso, acreditando así su legitimación para recurrir el acto de adjudicación. Por lo tanto, se declara sin lugar el argumento del adjudicatario en este aspecto. **b) Sobre los costos por zonaje indicados en la oferta del apelante:** al contestar la audiencia inicial, el adjudicatario alega que los costos indicados por el apelante en su oferta por concepto de zonaje no puede aplicarse en un cálculo de honorarios, y en este sentido manifiesta lo siguiente: *“9. Por otra parte, es preciso señalar que los ‘costos’ indicados por el CONSORCIO APELANTE como ‘zonaje’, o cualquier otro ocasionado por la distancia del proyecto de la G.A.M., NO pueden aplicarse en un cálculo de honorarios, ya que son costos que no implican un mayor esfuerzo de diseño, y está claro que la inspección de la obra no está incluida en esta licitación.”* (el subrayado es del original). El apelante no se refirió a este aspecto. **Criterio de la División:** el artículo 185 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa dispone, entre otras

cosas: “El escrito de apelación deberá indicar con precisión la infracción sustancial del ordenamiento jurídico que se alega como fundamento de la impugnación, así como individualizar las líneas que se recurren. El apelante deberá aportar la prueba en que se apoyen sus argumentaciones, y cuando discrepe de los estudios que sirven de motivo para adoptar la decisión, deberá rebatir en forma razonada tales estudios, aportando los dictámenes y estudios emitidos por profesionales calificados en la materia que se impugna.”

Este deber de fundamentación se hace extensivo al adjudicatario cuando presenta argumentos en contra de la oferta de la recurrente, ya que aplica el principio de que quien alega debe probar “*onus probandi*”. En el caso bajo análisis, se observa que el adjudicatario ataca la oferta económica del apelante por considerar que los costos de zonaje incluidos en dicha oferta no pueden aplicarse en un cálculo de honorarios, sin embargo no llega a demostrar cuál es la trascendencia de dicho aspecto ni tampoco explica ni acredita cómo ello puede afectar la validez de dicha oferta dentro del concurso, careciendo así su argumento de la debida fundamentación. Por lo tanto, se declara sin lugar por falta de fundamentación el argumento del adjudicatario en este aspecto. Seguidamente, se procede a analizar por el fondo el recurso interpuesto.-----

III. SOBRE EL FONDO: 1) Argumentos contra la oferta del adjudicatario. A) Precio

ruinoso: el apelante manifiesta que el adjudicatario cotizó un precio 48% menor al monto de referencia indicado por la Administración, lo cual se constituye como un precio no remunerativo o ruinoso a la luz del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Señala que en el cartel se indicó un presupuesto total para el rubro de ‘Honorarios’ por el monto de \$1.618.900 y las políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID ordenan una estimación cuidadosa en la estimación de costos. Indica que en materia de diseño existen normas profesionales establecidas por el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica (CFIA) en donde se establecen las tarifas mínimas de cotización, así como las bases sobre las que se debe calcular dicha tarifa. Además, por tratarse de una licitación por principios, debe valorarse el principio de equilibrio de intereses desarrollado por la Sala constitucional en el voto 998-1998. Agrega que ello implica que la Administración debe garantizar que exista un equilibrio económico en los contratos que suscriba con el equilibrio de intereses de ambas partes, ya que sólo así es posible asegurar el adecuado cumplimiento del interés público e institucional que persigue la contratación. Manifiesta que si no se mantiene el equilibrio económico del contrato se corre el riesgo de la calidad o la ejecución de la prestación de los servicios contratados y que dicho equilibrio sólo se puede lograr si se garantiza que el

precio al que se adjudica cumple con la normativa mínima y respeta las tarifas y las condiciones mínimas del ejercicio profesional. Explica que presentó una oferta por un monto de \$1.502.640 lo cual es un precio razonable y proporcional al presupuesto indicado por la Administración y que para llegar a dicho monto realizó una estimación de los costos de la obra aplicando criterios objetivos que reflejen la realidad del mercado actual en función al tipo de obra a realizar y las características propias de la zona donde se deben desarrollar. Señala que esta estimación del valor de la obra se realizó con fundamento en el artículo 3 inciso A del Arancel de Servicios Profesionales de Consultoría para Edificaciones, Decreto Ejecutivo 18636-MOPT, mismo que rige el ejercicio profesional de la consultoría. Añade que como prueba para respaldar su afirmación, le solicitó al CFIA brindar un listado de proyectos acerca de la tasación de proyectos en la categoría comercial y de oficinas, siendo las más semejantes a la obra a diseñar, de más de 3000 m², y ello muestran que el monto por ella cotizado se ajusta a la realidad del mercado costarricense y apegado a las condiciones brindadas. Indica que otra prueba para respaldar el precio por ella ofrecido es el presupuesto estimado de la obra realizado por la empresa Constructora Eliseo Vargas, para contar con una referencia objetiva adicional, y si se toman como referencia los precios indicados por dicha empresa se obtiene un precio similar al precio por ella cotizado. Manifiesta que otra prueba para respaldar su precio ofertado es el criterio técnico emitido por el ingeniero Carlos José Bresciani Quirós, y que todo ello demuestra que los cobros de honorarios de las otras propuestas infringen las tarifas establecidas para los servicios de consultoría, y dichas ofertas ruinosas atentan contra los principios de intangibilidad patrimonial y equilibrio económico, toda vez que se adjudica a una oferta que no logra cumplir con las tarifas mínimas que rigen el ejercicio profesional. La Administración manifiesta que el apelante no demuestra en ninguna parte que la propuesta económica del adjudicatario sea ruinoso, es decir, su alegado no solamente es ajeno al marco normativo aplicable sino que resulta ayuno de todo análisis concreto y prueba. Señala que en su recurso, el apelante aporta información sobre las tarifas vigentes conforme al Arancel de Servicios Profesionales de Consultoría para Edificaciones, aporta sus propias estimaciones con respecto al costo de las obras por diseñar y aporta también otras estimaciones realizadas por empresas y peritos valuadores para apoyar su estimación del costo de las obras, sin embargo, omite indicar cómo y en qué relación esas aportaciones que hace resultan aplicables a la realidad de la propuesta del consorcio adjudicado. Hace ver que el apelante omite prueba específica que se refiera a la propuesta considerada ruinoso por el recurrente y los parámetros de valoración de su propuesta técnica y que tampoco explicó cómo es que la única manera de

llevar a cabo el objeto contractual sea cobrando la suma que en su criterio debió cotizarse, ni explica tampoco por qué el consorcio adjudicado no podría llevar a cabo el objeto contractual con la suma cobrada. Expone que los criterios técnicos aportados no son concluyentes para demostrar de manera unívoca que el costo propuesto por el consorcio adjudicado sea ruinoso y que el apelante parte de ciertos criterios, los cuales expresa en su recurso, sin embargo no demuestra que esos mismos criterios hayan sido los utilizados por el consorcio adjudicado para formular su propuesta económica, y por lo tanto no demuestra que dicha propuesta económica sea ruinoso. Al estar ausente esa fundamentación fehaciente, clara, precisa y contundente, el recurso está carente de fundamentación. Indica que si bien la propuesta económica del consorcio adjudicado es sustancialmente menor a la del recurrente, no demuestra el apelante que por ese hecho, es decir, por tener un precio menor, se tenga que concluir que se trata de un precio ruinoso ni cómo se podría producir un perjuicio a la Administración. Expone que las argumentaciones del recurrente parten de sus propias estimaciones sobre el costo de las obras, y no de las estimaciones del consorcio adjudicado sobre tales costos, y en ese sentido no es posible concluir que la propuesta económica del consorcio adjudicado sea ruinoso, puesto que no es posible asegurar que haya partido de las mismas estimaciones que realizó el recurrente. Con respecto a la afectación al principio de equilibrio financiero reitera que el recurrente no ha demostrado de manera fehaciente, clara, precisa y contundente que la propuesta económica del consorcio adjudicado sea ruinoso, y al no haberse demostrado no es posible realizar un análisis de la afectación al principio de equilibrio financiero. Con respecto a la aplicación del Arancel de Servicios Profesionales para Consultoría en Edificaciones menciona que la forma de calcular el costo de las labores profesionales por parte del apelante no es correspondiente con la Solicitud de Propuestas ni con las disposiciones del Arancel de Servicios Profesionales para Consultoría en Edificaciones del CFIA, Decreto N°18636-MOPT. El adjudicatario manifiesta que el consorcio apelante pretende inducir a error al órgano contralor, afirmando que el precio de la oferta se debe basar en la aplicación de las tarifas indicadas en el Arancel de Honorarios del CFIA sobre un precio que cada oferente debe estimar, no obstante esa aseveración es incorrecta al amparo de las reglas especiales del concurso de marras. Señala que al tratarse de licitaciones internacionales en las cuales se invita a empresas de los países asociados a la entidad prestataria, es ilógico que se pretenda que los oferentes apliquen las tarifas establecidas por el CFIA porque no todas las firmas se rigen por ese arancel, antes bien, por su misma naturaleza tienen formas de estimar y estructuras de costos que no pueden compararse con las

disposiciones y prácticas usuales costarricenses en esta materia. Expone que no existen valores referenciales en el mercado para todos los tipos de obra, ni forma alguna de comparar el promedio de tasaciones del CFIA, sobre todo como lo hace el consorcio apelante sin evaluar el grado de complejidad de cada proyecto. La única manera que se estimaría aceptable es utilizar las tasaciones del CFIA, pero no para cualquier tipo de edificios sino para proyectos de los cuales se conozcan sus detalles y que puedan definirse como de igual o superior complejidad al proyecto ofertado. Indica que prueba de ello son los tres diferentes costos estimados por el consorcio apelante que difieren sustancialmente tanto en el monto como en la metodología que se utilizó en cada caso, y que por lo tanto pierden validez y confiabilidad para evaluar la razonabilidad del precio. Agrega que es importante diferenciar entre el concepto de “tarifas mínimas establecidas por el CFIA” y “razonabilidad de precios”, ya que la Unidad Coordinadora del PIF en su análisis de precios toma como referencia el 5.5% del valor de obra, que corresponde según Arancel de Honorarios del CFIA a las etapas de “Estudios Preliminares” “Anteproyecto” y “Planos Constructivos” pero no contempla los rubros de “Presupuesto detallado” “Programación de obra” y “Asesoría en la adjudicación”. Se advierte que se trata de tres actividades menores cuya tarifa no corresponde al esfuerzo que debe realizarse para cumplir con ellas. Es por esto que en las ofertas por suma alzada o monto global se evalúa el esfuerzo necesario para prestar un determinado servicio desde el punto de vista de esfuerzo real, y es la misma filosofía que establece el CFIA al aceptar que en los contratos de servicios profesionales se respeten las tarifas, pero que se apliquen a los propios costos de construcción que el CFIA utiliza para tasar el proyecto. Con respecto a la lista de proyectos tasados en los últimos años por el CFIA, con el valor de tasación, de la cual el apelante procedió a calcular un promedio por metro cuadrado para proyectos similares tasados durante los últimos 5 años, no indica cuáles proporciones utilizó para calcular dichas sumas y obtener así un monto estimado de obra para los dos lotes de \$18.025.966,70. Con respecto a la estimación de costos del proyecto preparada por la empresa constructora Eliseo Vargas y Compañía (EVCO), la propia empresa indica que es un estimado solo para referencia, dado que el proyecto es bastante atípico y cuenta con poca información para estimarlo. Con respecto al peritaje realizado por el ingeniero Carlos José Bresciani Quirós, destaca lo siguiente: a) que realizó su análisis teniendo como referencia la tipología de construcciones del Ministerio de Hacienda, pero no menciona ninguna de dichas tipologías, por lo que es imposible deducir de qué costos partió, b) que utilizó precios unitarios que mantiene el CFIA pero en ningún momento menciona cuáles son dichos precios, c) presenta

una tabla con precios unitarios estimados pero sin indicar cómo los estimó. **Criterio de la División:** como punto de partida, debe tenerse presente que el procedimiento de contratación PIF-CR-172-SBMC-CF-2019 bajo análisis, se financia con recursos económicos que provienen del Contrato de Préstamo No. 3488/OC-CR suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar el Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica, el cual fue aprobado mediante la Ley N° 9451 del 31 de mayo del 2017. Lo anterior quedó debidamente señalado en la denominada “*Carta de Invitación*” donde se indica lo siguiente: “*Contrato de Préstamo No.3488/OC-CR, suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar el Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica/ (...) Estimados señores:/ 1. La República de Costa Rica (denominada en adelante el “Prestatario”) ha recibido del Banco Interamericano de Desarrollo (el “Banco”) un financiamiento para el Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica (PIF). El Ministerio de Comercio Exterior, organismo ejecutor del PIF a través de la Unidad Coordinadora del Programa (UC), se propone aplicar una porción del producto de este financiamiento a pagos elegibles bajo el contrato para el cual se expide esta Solicitud de Propuesta./ (...) 5. Se seleccionará una firma de acuerdo con los procedimientos de Selección Basada en Menor Costo y en un formato de Propuesta Técnica Simplificada (PTS) según se describe en esta SP y de acuerdo con las políticas para selección y contratación de servicios de consultoría financiados por el BID las cuales pueden encontrarse en la siguiente página web: www.iadb.org/procurement.” (ver documento 468. 2019-10-25 Solicitud de Propuesta PIF-CR-172-SBMC-CF-2019 contratación diseño.pdf en el expediente de la contratación). Como puede observarse, desde la propia invitación se hizo referencia al contrato de préstamo No. 2488/OC-CR, se indicó que la firma se seleccionaría de acuerdo con los procedimientos de Selección Basada en Menor Costo, y de acuerdo con las políticas para selección y contratación de servicios de consultoría financiados por el BID. En cuanto al procedimiento de selección, tal aspecto fue reiterado en la Sección 2 denominada “Hoja de Datos”, inciso IAC 2.1, donde se indicó: “*Método de selección: Selección Basada en el Menor Costo según las Políticas para la Selección y Contratación de Servicios de Consultoría financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, GN-2350-9.*” (ver documento 468. 2019-10-25 Solicitud de Propuesta PIF-CR-172-SBMC-CF-2019 contratación diseño.pdf en el expediente de la contratación). Por otra parte, es menester señalar que el Contrato de Préstamo No. 3488/OC-CR, fue aprobado mediante la Ley N° 9451 del 31 de mayo del 2017, la cual en su artículo 8 establece: “**Artículo 8. Procedimientos de contratación administrativa./ Se exceptúan de la***

aplicación de los procedimientos de contratación administrativa regulados por la legislación ordinaria, las adquisiciones de bienes, las obras y los servicios que se financien con recursos del Contrato de Préstamo. Dichas adquisiciones serán efectuadas mediante los procedimientos establecidos en el Contrato de Préstamo N° 3488/OC-CR. Sin embargo, los principios constitucionales y el régimen de prohibiciones de contratación administrativa, establecidos en la legislación ordinaria, serán de aplicación obligatoria”. De lo que viene dicho queda absolutamente claro que al concurso promovido no le son aplicables los procedimientos establecidos en la Ley de Contratación Administrativa –legislación ordinaria que regula la materia de compras públicas-, sino que le aplican los procedimientos establecidos en el Contrato de Préstamo No. 3488/OC-CR. Cabe añadir que ante la posibilidad de aplicar los procedimientos establecidos en el contrato de préstamo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha aceptado que el Banco acreedor establezca las condiciones bajo las cuales se rige el crédito, incluyendo atenuaciones en la aplicación del ordenamiento jurídico costarricense. Así, en la resolución N°01027-1990 del 29 de agosto de 1990, la Sala Constitucional indicó -en lo que interesa- lo siguiente: “IX.- En cuanto al contenido del proyecto consultado, la Sala considera que ninguna de las disposiciones del empréstito o del proyecto de ley incurre en los vicios o excesos de constitucionalidad que motivaron la consulta, por lo cual no encuentra obstáculo constitucional para su aprobación legislativa. En general, no se trata en modo alguno de derogar disposiciones de la Ley de Administración Financiera de la República o de otra legislación nacional, sino, a lo sumo, de exceptuarlas moderadamente y dentro de límites de razonabilidad de rango típicamente constitucional, en función y para los fines concretos de un contrato de préstamo sometido a la aprobación legislativa precisamente con ese objeto, excepciones ninguna de las cuales se considera fundamental, y mediante normas que no difieren sustancialmente de las de la legislación general, **sino que tienden tan sólo a adaptarla a la naturaleza del empréstito sin el cual no sería posible la realización de las obras que con él se pretenden financiar, así como al derecho que naturalmente tiene el acreedor de pedir determinadas condiciones para garantizarse la correcta aplicación e inversión de sus fondos, así como, en el caso concreto del Banco Interamericano, para dar cumplimiento a sus propias exigencias legales o reglamentarias, como institución bancaria internacional- interamericana- establecida para canalizar los fondos de países desarrollados precisamente en la ayuda de los necesitados para su desarrollo.** (...) X.- Nada de lo anterior resulta pues, violatorio de principios o normas constitucionales, ni objetable desde el punto de vista del interés o de la

dignidad nacional, sobre todo si se tiene presente que el derecho- todo Derecho pero, principalmente, el constitucional-, no tiene sentido sino sólo en función de los valores del Estado de Derecho y, sobre todo, de los derechos y libertades de los ciudadanos, armónicamente integrados en los principios de la justicia social y del bien común, de manera que todo el Ordenamiento jurídico, y de modo especial, el constitucional, tiene que interpretarse y aplicarse en esa misma función, de conformidad con la naturaleza y fin de cada una de las instituciones que consagra o regula. En el caso concreto, la Sala, al analizar el proyecto consultado a la luz de los principios y normas constitucionales, como se lo reclama el artículo 1 de la Ley de su Jurisdicción, **no puede desentenderse del hecho de que se trata de un empréstito en el cual, por definición, el deudor ha de aceptar determinadas condiciones derivadas del tipo de operación y de los legítimos intereses del acreedor, siempre que, desde luego, éstas sean razonables y no atenten contra los propios derechos y libertades consagrados por la propia Constitución o por el derecho internacional de los derechos humanos,** hoy incorporados formalmente a aquélla (arts. 48 Const., 1 y 2 Ley cit.) Y es lo cierto que, los textos consultados, no sólo son los usuales y aceptados universalmente para esta clase de contrataciones, sino que incluso resultan bastante más lenes, por tratarse del Banco Interamericano de Desarrollo, institución financiera del Sistema Internacional Interamericano, con propósitos y directrices claramente orientados hacia la ayuda de los países menos afortunados del continente, en su peregrinaje hacia mejores condiciones de vida para sus pueblos.” (destacado agregado). Por su parte, este órgano contralor ha sostenido una posición similar a lo indicado por la Sala Constitucional, en el sentido de que en los instrumentos de empréstito aprobados por la Asamblea Legislativa donde se disponga la utilización de procedimientos de contratación especiales, o se haga remisión a cuerpos normativos elaborados por el organismo internacional de crédito que suministra los recursos, resulta aplicable esa normativa especial y no la legislación ordinaria. Concretamente, en la resolución R-DCA-077-2012 del 14 de febrero del 2012, se indicó lo siguiente: “Para el abordaje de este tema debemos mencionar como punto de partida, que mediante Ley N°8757 publicada en el diario oficial La Gaceta N°158 del 14 de agosto del 2009, la Asamblea Legislativa de Costa Rica aprobó el Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión (CR-X1007) entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, cuyo objetivo es el financiamiento del Programa de Infraestructura de Transporte, Ley de la República que en su artículo 6 dispuso expresamente someter los procedimientos de adquisición de obras, bienes y servicios que se efectuaran con

cargo a dicho préstamo, a las regulaciones establecidas en la Sección 9 de dicho Convenio, que en lo de interés establece: **“Sección 9. Adquisiciones de Bienes y Obras y Selección y Contratación de Consultores.** (a)... (b) Las adquisiciones de obras y bienes y la selección y contratación de consultores serán llevadas a cabo por el Prestatario, por intermedio del Organismo Ejecutor, de conformidad con la Política para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco y la Política para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco que se encuentran vigentes en el momento de la aprobación de cada operación individual. Las partes dejan constancia de que en la fecha, tales políticas están contenidas, respectivamente, en los documentos GN-2349-7 y GN-2350-7 de julio de 2006, que el Prestatario declara conocer.” Este primer planteamiento nos deja expuesto de entrada un elemento de capital interés para la presente resolución, y es la remisión al documento numerado GN-2349-7 emitido por el BID en el mes de julio 2006, para todo lo concerniente a los procedimientos de adquisición de obras que se realicen con cargo a los fondos del préstamo aprobado. Regulación cuya aplicación es luego confirmada mediante la Ley N°8845, correspondiente a la aprobación del primer Contrato de Préstamo N°2007/OC-CR suscrito entre nuestro país y el BID, celebrado precisamente con ocasión del convenio marco aprobado mediante la Ley N°8757 antes citada, al establecer en su cláusula 5.01 en lo de interés: **“Cláusula 5.01. Adquisición de obra y bienes.** La adquisición de obras y bienes se llevará a cabo de conformidad con las disposiciones establecidas en el Documento GN-2349-7 “Políticas para la adquisición de bienes y obras financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo” de fecha julio de 2006, en adelante denominado las “Políticas de Adquisiciones” y por las disposiciones que se establecen a continuación. El Prestatario declara conocer las Políticas de Adquisiciones (...).” Las anteriores disposiciones permiten concluir entonces que el procedimiento concursal desplegado por el Consejo Nacional de Vialidad, debía ser desarrollado bajo un marco jurídico específico cual era justamente las Políticas de Adquisición del BID, definidas así en los respectivos instrumentos de préstamo no solo negociados con el Gobierno de la República de esa forma, sino que además, aprobados mediante Ley de la República por el órgano legislativo. De ahí que, apartarse de estas regulaciones para recurrir a la legislación ordinaria de contratación en el caso en cuestión, no constituye a juicio de este órgano contralor un elemento que fuera disponible para nuestro país, visto que se trata de una de las condiciones definidas por el organismo gestor de los recursos como base para otorgar el préstamo, así definido incluso de manera estandarizada desde el mismo documento GN-2349 al que hemos hecho referencia al indicarse en su apartado 1.5 y en lo de interés, lo

siguiente: **“Aplicabilidad de las Políticas.** Los procedimientos descritos en estas Políticas se aplican a toda contratación de bienes y obras financiadas total o parcialmente con los fondos del préstamo. El Prestatario puede adoptar otros procedimientos para la contratación de los bienes y la contratación de obras que no se financien con recursos provenientes de un préstamo (...)” Es por ello que la definición de estas políticas para la instrumentación del procedimiento desplegado por CONAVI responde no solo a la voluntad de las partes al momento de negociar el crédito, sino que además a la del legislador al momento de otorgar el acto de aprobación legislativa, e inclusive al de las mismas partes concursantes, pues las reglas para dicho procedimiento fueron puestas en conocimiento de los participantes desde el momento mismo de la invitación al concurso (hecho probado 1). Ahora bien, la cuestión de cómo empatan estas normas con la legislación interna, será abordado de seguido. En ese sentido, señalamos anteriormente que la aplicación de las Políticas de Adquisición del BID al procedimiento desarrollado, proviene de expresas disposiciones definidas en las respectivas leyes de aprobación, sobre las cuales no existe poder de disposición por el prestatario, en función de tratarse de una condición para la obtención del financiamiento, requerimiento que tampoco resulta ajeno a la legislación ordinaria sobre contratación administrativa, habida cuenta que tanto la Ley como el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa disponen en sus artículos 2 inciso g) y 135 respectivamente, que los procedimientos ordinarios de contratación no serán de aplicación cuando en los instrumentos de empréstito previamente aprobados por la Asamblea Legislativa se establezcan mecanismos de contratación especiales, resultando de aplicación únicamente los principios constitucionales de la contratación administrativa así como el régimen recursivo. Siendo este precisamente el escenario que nos encontramos en el presente caso, donde tenemos dos Leyes de la República que han aprobado en forma respectiva, un convenio marco y un contrato específico de préstamo para el desarrollo de infraestructura vial, los cuales han remitido a reglas especiales el procedimiento de selección para este caso, sea, las Políticas de Adquisición del BID, aspecto incluso ya reconocido en la resolución de este Despacho R-DCA-035-2012 del 24 de enero del 2012, que al atender excepciones de extemporaneidad presentadas por la Administración y la adjudicataria sobre los recursos presentados expresó: “(...) Como punto de partida es importante para este órgano contralor señalar, que el procedimiento de contratación impugnado pese a su denominación de “Licitación Pública Internacional”, no se trata en esencia de un proceso regido típicamente por la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, sino más bien un mecanismo de adquisición regulado expresamente por el

Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID) del cual provienen precisamente los recursos financieros destinados para cubrir su objeto. De ahí que, de la relación del artículo 6 y la sección 9 de la Ley N°8757 y la cláusula 5.01 de la Ley N°8845 (normas por las cuales se aprobaron respectivamente el convenio marco y el contrato específico de préstamo), la adquisición de bienes y servicios con cargo a dichos recursos debe hacerse por medio de las Políticas emitidas por el Banco para ese propósito, y sólo en forma supletoria aplicar el ordenamiento interno (...)” Es por ello que la remisión a un procedimiento especial de selección del contratista, además de encontrarse expresamente regulado en la normativa también especial emitida para ese fin, encuentra eco además en las regulaciones de contratación administrativa ordinarias, previendo el legislador el evento donde al momento de negociarse y aprobarse un préstamo internacional para el financiamiento de determinado proyecto o grupos de estos, se ha optado por sujetar el proceso respectivo a una dinámica procedimental diferente, disponiéndose entonces la sujeción de la adquisición a esa regulación excepcional prevista y negociada, sin que por ello deba pensarse en un quebranto al ordenamiento jurídico interno, pues este precisamente como dijimos, ha contemplado expresamente ese supuesto.” Así las cosas, y de conformidad con todo lo indicado, queda claro que a la contratación bajo análisis no le resultan de aplicación los procedimientos de contratación administrativa regulados en la legislación ordinaria, y que tal situación se considera apegada al bloque de juricidad en tanto, como bien lo señala la Sala Constitucional, lo que viene es a adaptar las regulaciones a la naturaleza del empréstito, reconociendo el derecho que naturalmente tiene el acreedor de pedir determinadas condiciones para garantizar la correcta inversión de sus fondos. Asentado lo anterior, y quedando establecido que al caso en cuestión le resultan aplicables las normas y políticas del BID ya indicadas, es que se debe abordar el análisis del extremo debatido. En el caso bajo análisis la argumentación de precio ruinoso que el apelante expone en contra de la oferta del adjudicatario se basa en la premisa de que en esta contratación se deben aplicar las tarifas de honorarios profesionales establecidas por el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica (CFIA), por lo que para dilucidar dicho aspecto, esta División mediante el oficio N°06829 (DCA-1644) del 07 de mayo del 2020, le consultó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) si en la selección y contratación de consultores promovidas con fundamento en las normas y políticas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) resultan aplicables las tarifas de honorarios por servicios profesionales de consultoría en Ingeniería y Arquitectura establecidas por el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica (CFIA) mediante el Decreto Ejecutivo

Nº 18636-MOPT Arancel de Servicios Profesionales de Consultoría para Edificaciones. Como respuesta a dicha consulta, el BID remitió el oficio CID/CCR/476/2020 del 11 de mayo del 2020, en el cual el señor Raúl Lozano Flores manifestó lo siguiente: *“El BID fue consultado en el pasado por Unidades Ejecutoras sobre este punto y existe el precedente que consta en oficio CID/CCR/471/2014 de fecha 31 de marzo de 2014, mediante el cual el entonces Representante del BID en Costa Rica, dio respuesta a una consulta formulada por el Coordinador General de la Unidad Ejecutora del Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social, relacionada con la aplicación de las Políticas del BID, tanto con relación al establecimiento de requerimientos y condiciones como el registro en colegiaturas profesionales como con relación a la obligatoriedad de la aplicación de tarifas mínimas para servicios profesionales./ Sobre este segundo punto, que coincide con la solicitud que ahora se nos formula, el Representante del BID en Costa Rica expresó en su momento que uno de los principios rectores de las políticas de adquisiciones es el de economía, el cual se traduce en que “... en los procesos de selección y contratación la oferta ganadora será aquella con el menor costo evaluado. El menor costo evaluado significa aquella oferta que, entre todas aquellas ofertas que cumplen con los requisitos sobre capacidad y recursos, es la de menor valor frente a las demás ofertas. Por lo tanto, la determinación de la oferta ganadora será sobre una comparación de otras ofertas de precio...”/ Además, se señaló: “Adicionalmente, cada oferente deberá tener total libertad para ofrecer el precio que considere ser más adecuado a su estructura de costos en relación con las actividades previstas en el alcance de los trabajos o servicios y a la vez le permita ser competitivo en el proceso de selección llevado a cabo por la entidad contratante. La Política del Banco ha sido clara en establecer que la libertad del oferente para determinar el valor de su oferta no podrá verse afectado por la entidad contratante, por medio de mecanismos de descalificación automática de ofertas cuyos valores se encuentren por arriba o por debajo de valores predeterminados, como es la aplicación de tarifas mínimas para ciertos servicios profesionales...”/ De igual manera, en la selección y contratación de servicios de consultoría la Política de Adquisiciones del Banco ofrece un abanico de opciones de métodos de selección, que se diferencian en el peso de evaluación que se otorga a los contenidos técnicos y al precio de la propuesta. Lo anterior significa que el precio del contrato será aquél que resulte de la propuesta ganadora una vez negociado, pero nunca podrá ser determinado por tarifas preestablecidas. Por lo tanto, el principio de economía y competencia está claramente reflejado. En varios apartes de la Política del BID se incluye con claridad que el precio será aquel ofertado por el proponente y*

no que será predeterminado... Selección basada en el menor costo: 3.6 ... En este método se establece una calificación “mínima” para la “calidad” (...) A continuación se selecciona la firma que ofrece el precio más bajo.../ En conclusión, en cuanto a la obligatoriedad de la aplicación de tarifas mínimas para servicios profesionales, la posición del Banco es enfática en establecer que no son aceptables dentro de procesos de adquisiciones de bienes, obras, servicios de consultoría y servicios diferentes de consultoría financiados total o parcialmente por el Banco. Dado que obstaculizan la competencia efectiva en el precio de los oferentes, siendo incompatibles con las Políticas de Adquisiciones del Banco y su aplicación podría derivar en una situación de incumplimiento del contrato de préstamo./ Conforme a esa definición programática y respondiendo a su consulta específica, en la selección y contratación de consultores promovidas con fundamento en las políticas de adquisiciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en opinión del Banco no resultan aplicables las tarifas de honorarios por servicios profesionales de consultoría en Ingeniería y Arquitectura establecidas por el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica (CFIA) mediante el Decreto Ejecutivo N°18636-MOPT Arancel de Servicios Profesionales de Consultoría para Edificaciones./ Esta interpretación del BID se mantiene invariable en las Políticas de Adquisiciones del BID que aplican a esta contratación.” (ver oficio CID/CCR/476/2020 registrado con el número de ingreso 13419 al folio 79 del expediente de la apelación). De conformidad con lo indicado por el BID, queda claro que para dicho Banco no es aceptable la aplicación de tarifas mínimas dentro de procesos de adquisiciones de bienes, obras, servicios de consultoría y servicios diferentes de consultoría financiados total o parcialmente por el Banco, dado que obstaculizan la competencia efectiva en el precio de los oferentes, y por ende son incompatibles con las Políticas de Adquisiciones del Banco. Así, en opinión del BID, tampoco resultan aplicables las tarifas de honorarios por servicios profesionales de consultoría en Ingeniería y Arquitectura establecidas por el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica (CFIA) mediante Decreto Ejecutivo No. 18636-MOPT Arancel de Servicios Profesionales de Consultoría para Edificaciones. Como complemento de su respuesta, el señor Raúl Lozano también aportó copia del oficio CID/CCR/471/2014 del 31 de marzo del 2014 en el cual el Banco indicó lo siguiente: “Uno de los principios rectores de las políticas de adquisiciones de bienes y obras, es el principio de economía, el cual se traduce en que en los procesos de selección y contratación la oferta ganadora será aquella con el menor costo evaluado. El menor costo evaluado significa aquella oferta que, entre todas aquellas ofertas que cumplen con los requisitos sobre capacidad y recursos, es la de menor valor frente

a las demás ofertas. Por lo tanto, la determinación de la oferta ganadora será sobre una comparación de ofertas de precio. (...) Adicionalmente, cada oferente deberá tener total libertad para ofrecer el precio que considere ser más adecuado a su estructura de costos en relación con las actividades previstas en el alcance de los trabajos o servicios y a la vez le permita ser competitivo en el proceso de selección llevado a cabo por la entidad contratante./ La política ha sido clara en establecer que la libertad del oferente para determinar el valor de su oferta no podrá verse afectado por la entidad contratante, por medio de mecanismos de descalificación automática de ofertas cuyos valores se encuentren por arriba o por debajo de valores predeterminados, como es la aplicación de tarifas mínimas para ciertos servicios profesionales. (...) De igual manera, en la selección y contratación de servicios de consultoría la política ofrece un abanico de opciones de métodos de selección que se diferencian en el peso de evaluación que se otorga a los contenidos técnicos y al precio de la propuesta. Lo anterior significa que el precio del contrato será aquél que resulte de la propuesta ganadora una vez negociado, pero nunca podrá ser determinado por tarifas preestablecidas. Por lo tanto, el principio de economía y competencia está claramente reflejado.” (ver documento en el folio 80 del expediente de la apelación). De conformidad con los criterios citados, resulta evidente la posición del BID con respecto a que para dicho Banco no es aceptable la aplicación de tarifas mínimas dentro de procesos de adquisiciones de bienes, obras, servicios de consultoría y servicios diferentes de consultoría financiados total o parcialmente por el Banco, lo cual incluye las tarifas de honorarios por servicios profesionales de consultoría en Ingeniería y Arquitectura establecidos por el CFIA. Dicha posición es compartida por este órgano contralor en el tanto el BID es el banco acreedor y, bajo esa lógica, resulta entendible que establezca políticas que garanticen el principio de economía y la libertad de los oferentes de ofrecer el precio más adecuado a su estructura de costos. No puede perderse de vista que mediante ley de la República se aprobó el contrato de préstamo donde se estableció la excepción de los procedimientos regulados en la legislación nacional, de modo que ante ello, la interpretación de las normas que se estimen aplicables a los procedimientos que se realicen al amparo de Contrato de Préstamo No. 3488/OC-CR, debe ser encauzada bajo la lectura que lleve a garantizar una adecuada y razonable aplicación de las políticas del banco acreedor que permitan llevar adelante el préstamo y con ello la realización de obras. Se estima que situaciones especiales, como el caso que se analiza, donde el país al suscribir el contrato de préstamo –aprobado posteriormente por la Ley 9451- excepcionó la aplicación de cierta normativa, deben ser analizadas como tales y tomar en consideración que interpretaciones

que pueden resultar válidas y apropiadas para casos ordinarios, en el caso particular no resultan aceptables por resultar contrarias a la esencia que subyace como lo es el hecho que un organismo internacional impone ciertas políticas, que puede considerarse como un *“derecho que naturalmente tiene el acreedor de pedir determinadas condiciones para garantizarse la correcta aplicación e inversión de sus fondos...”* Así las cosas, si las referidas políticas no resultan contrarias al ordenamiento jurídico, han de ser aplicadas y utilizadas como medio de interpretación de los procedimientos en los que resulten aplicables. Así las cosas, y de conformidad con lo expuesto, esta División concluye que en la contratación bajo análisis no resultan aplicables las tarifas de honorarios por servicios profesionales de consultoría en Ingeniería y Arquitectura establecidas por el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica (CFIA), y por lo tanto no es de recibo la argumentación de precio ruinoso del apelante en contra de la oferta del adjudicatario porque dicha argumentación se basa en la aplicación de las tarifas mencionadas. Conviene mencionar que al atender la audiencia especial que le fue conferida para que se refiriera a las respuestas brindadas por el BID, el apelante hace referencia a la documentación del CFIA que aportó, de modo que siendo que con la citada audiencia se abre la posibilidad de discutir acerca de la aplicación de las tarifas del CFIA, es que se entra a considerar la prueba que de manera anticipada hizo llegar al expediente. Así, particularmente, el recurrente aportó en el trámite de la apelación el oficio DEP-0182-2020 del 30 de abril del 2020 emitido por Freddy Bolaños Céspedes en su condición de Director de la Dirección de Ejercicio Profesional del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica (CFIA), y el oficio JDC-0536-19/20 del 08 de mayo del 2020 emitido por Olman Vargas Zeledón en su condición de Director Ejecutivo del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica (CFIA), y en ambos oficios dicho colegio profesional concluye que *“...del análisis del Contrato de Préstamo 3488/OC-CR, suscrito entre el Gobierno de la República y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aprobado mediante Ley 9451 del 16 de mayo de 2017, no se evidencia dentro de sus cláusulas que exista alguna exención para desaplicar la normativa que se plantea en las interrogantes 1, 2 y 3.”* y que *“...al carecer el contrato en estudio alguna disposición o autorización expresa que exima la aplicación de la Ley Orgánica del CFIA, o de los aranceles mínimos, estos deben ser respetados.”* Sin embargo, esta División no comparte la posición emitida por el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica (CFIA) en los oficios mencionados, ya que más allá de la referencia puntual que se hace en el contrato de préstamo a la exención de impuestos hay que valorar la aplicación de toda la normativa a la

luz de lo contemplado en el referido contrato de préstamo y en las políticas del BID, según fue dicho líneas atrás. Se considera que más allá de una interpretación gramatical del contrato de préstamo, ha de realizarse una lectura amplia y armónica considerando las particularidades que el caso presenta, como lo es el hecho que los recursos provienen de un contrato de préstamo el cual fue acordado disponiendo la excepción de aplicar cierta normativa nacional y en su lugar dar pie a la aplicación de lo dispuesto en el Contrato de Préstamo No. 3488/OC-R, aprobado por ley la 9451. Finalmente, se ha de precisar que los extremos que aquí se resuelven giran en torno a los argumentos que fueron expuestos por las partes durante la tramitación del recurso, motivo por el cual no se entran a abordar los cuestionamientos que formula el apelante al atender la audiencia otorgada mediante auto de las diez horas del veinte de mayo del dos mil veinte. En razón de todo lo expuesto, se declara sin lugar el recurso en este aspecto. **b) Sobre la falta de un estudio de razonabilidad de precios:** el apelante manifiesta que dentro del expediente se extraña un estudio técnico de razonabilidad de precios realizado por la Administración, lo cual es un deber según lo indicado por el órgano contralor en la resolución R-DCA-0156-2019. Agrega que la Administración estaba obligada a realizar dicho análisis de razonabilidad de precios, sin embargo procedió a adjudicar un precio sumamente bajo sin cuestionar los motivos que generaban las diferencias de precios en las distintas plicas. Manifiesta que la normativa del BID exige que si se utiliza la modalidad de “Selección Basada en el Menor Costo”, dicha selección sea basada en un precio razonable y que obedezca a prácticas normales y legales del mercado, es decir, no sólo es escoger el precio más bajo sino que se debe hacer el respectivo análisis para garantizar que dicho precio es suficiente, respeta la normativa nacional y logrará cubrir la necesidad de la Administración de manera eficiente y eficaz, y sin incurrir en prácticas de competencia desleal. Agrega que al no existir dicho análisis el acto de adjudicación deviene nulo, de conformidad con lo indicado por el órgano contralor en la R-DCA-0156-2019. La Administración manifiesta que en el procedimiento de selección del concurso aplican las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), no aplican la Ley de Contratación Administrativa ni su Reglamento. Señala que el concurso se ha organizado en el marco del Programa de Integración Fronteriza, cuyos recursos provienen del Contrato de Préstamo 3488/OC-CR suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y el BID para financiar el Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica, y aprobado mediante la Ley 9451 del 16 de mayo del 2017, es decir, las reglas del concurso son distintas a las contenidas en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. Señala que de conformidad con el marco

normativo aplicable está claro que las contrataciones de consultoría que realice el Programa de Integración Fronteriza al amparo del Contrato de Préstamo 3488/OC-CR deben llevarse a cabo y respetar las Políticas GN-2350-9, so pena de incurrir en una causal de no elegibilidad; por ende, en estas contrataciones no aplican las disposiciones de la Ley de Contratación Administrativa ni su reglamento. Manifiesta que las normas que rigen la selección de consultores son las Políticas del BID GN-2350-9, por esta razón el análisis de razonabilidad de precios previstos en la Ley de Contratación Administrativa no es aplicable al concurso. Hace ver que en este concurso se aplicó la Selección Basada en Menor Costo (SBMC), y en este caso no está previsto que se permita excluir la propuesta de una firma por ofertar un precio fuera de un determinado rango predefinido, y ello tampoco lo permite ningún otro método de selección de conformidad con la Política GN-2350-9. Menciona que si bien el análisis de razonabilidad de precios establecido en la Ley de Contratación Administrativa puede conducir a la descalificación automática de ofertas, cuando se considere que el precio es ruinoso o excesivo, ese análisis no aplica en procedimientos regulados por las Políticas GN-2350-9. Sin embargo, explica que a pesar de que tal análisis de razonabilidad de precios en los términos de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento no es imperativo ni vinculante a la luz de las Políticas del BID, su viabilidad fue considerada y analizada, y en este sentido remite a lo indicado en el oficio PIF-COR-CAE-0152-2020. En dicho oficio se evidencia que la Administración si comprobó que la propuesta económica del consorcio adjudicado era razonable, a pesar de que el resultado de dicho análisis sería solamente para fines de atender la necesidad de economía y eficiencia en el proceso, no así para tenerlo como un parámetro vinculante de calificación de ofertas. El adjudicatario manifiesta que la contratación se promovió bajo la modalidad de suma alzada no tarifaria, aspecto que resulta esencial en cuanto a las diferencias sustanciales entre contratos con remuneración fijada mediante tarifas y contratos con remuneración fijada mediante precio global. Señala que ya la Contraloría General de la República ha emitido criterio al respecto, y cita la resolución R-DCA-151-2013. También menciona la sentencia N0. 028-2015-VII del Tribunal Contencioso Administrativo. Manifiesta que el cartel no establece como requisito que los oferentes presenten un desglose para justificar su precio, sino que lo que procedía era cumplir con la presentación de los formularios de la sección 4 de la “Solicitud de Propuesta” con la información solicitada en ellos, de ahí que ni él ni el consorcio apelante incluyeron el desglose del precio en sus respectivas propuestas. Explica que la Unidad Coordinadora del PIF sí realizó un análisis de precios y verificó que el precio ofertado por su consorcio es razonable y, por lo tanto, correspondía su

válida adjudicación. En este sentido menciona los oficios CID/CCR/184/2020 del 25 de febrero del 2020, PIF-COR-CAE-0152-2020 del 02 de marzo del 2020 y CID/CCR/209/2020 del 04 de marzo del 2020 y manifiesta que en dichos documentos se acredita que el BID acepta expresamente como válido el criterio de la Unidad Coordinadora del PIF en cuanto a la razonabilidad del precio y honorarios del consorcio adjudicado. **Criterio de la División:** el argumento del apelante se centra en alegar que la Administración no realizó un estudio técnico de razonabilidad de precios, lo cual es un deber de la Administración según lo indicado por el órgano contralor en la resolución R-DCA-0156-2019, y que al no existir dicho análisis de razonabilidad de precios el acto de adjudicación deviene nulo. Al respecto hemos de indicar que en la resolución R-DCA-0156-2019 del 19 de febrero del 2019 este órgano contralor resolvió dos recursos de apelación interpuestos en contra del acto de adjudicación de las líneas 1, 2, 3, 4 y 5 de la licitación abreviada No. 2018LA-000004-0010500001, promovida por la Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA) para la contratación del servicio de seguridad y vigilancia para diferentes dependencias del INTA, concurso al que le resultaban aplicables las disposiciones contenidas en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. Si bien en dicha resolución se analizó la obligación que tenía la Administración licitante de realizar un estudio de razonabilidad de precios en los términos del artículo 30 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), debe tenerse presente que la posición ahí externada no aplica a la contratación PIF-CR-172-SBMC-CF-2019 objeto de análisis, ya que a este concurso no le resulta aplicable la Ley de Contratación Administrativa ni su Reglamento, sino la normativa propia del BID contenida en el Contrato de Préstamo No. 3488/OC-CR, lo cual ya fue analizado ampliamente en el punto anterior. De este modo que al no resultar aplicable la Ley de Contratación Administrativa ni su reglamento, tampoco le resulta aplicable el criterio externado en la resolución R-DCA-0156-2019 citada por el apelante como respaldo de su argumento. Ahora bien, es lo cierto que mediante el oficio CID/CCR/184/2020 del 25 de febrero de 2020 el Banco Interamericano de Desarrollo le solicitó al Gerente de Programa de Integración Fronteriza del Ministerio de Comercio Exterior: “2. *Analizar y documentar la razonabilidad de costos de las ofertas realizadas, en relación con las demás ofertas.*” (ver hecho probado 3), y mediante el oficio CID/CCR/209/2020 del 04 de marzo de 2020 el Banco Interamericano de Desarrollo le manifestó a la Administración que: “*La solicitud de analizar si el precio ofrecido es razonable está alineado con lo indicado en el numeral 2.26 de la política GN2350-9...*” (hecho probado 5), lo cual podría generar alguna confusión con respecto a si en las normas y políticas

del BID existe alguna normativa que establezca la obligación para la Administración de realizar un estudio de razonabilidad de precios de las ofertas recibidas. Por lo tanto, a fin de aclarar dicha situación, mediante el oficio N° 07351 (DCA-1770) del 15 de mayo del 2020, esta División le consultó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como organismo llamado a interpretar sus propias políticas, si en las normas y políticas del Banco para la selección y contratación de consultores existe alguna norma que establezca la obligación a la Administración que promueve el concurso de realizar un estudio de razonabilidad de precios a las ofertas recibidas, y como respuesta a dicha consulta, el BID remitió el oficio CID/CCR/524/2020 del 19 de mayo del 2020, en el cual el señor Raúl Lozano Flores manifestó lo siguiente: *“Las Políticas de Selección de Consultores (puntualmente la GN-2350-9, que es la que aplica para el procedimiento de selección PIF-CR-172-SBMC-CF-2019), contemplan varios métodos de selección competitivos. En ninguno de los métodos de selección competitivos, se hace referencia alguna a la obligación de la Administración que promueve el concurso, de realizar un estudio de razonabilidad de precios de las propuestas recibidas, tal y como existe en la legislación nacional costarricense, no existiendo por tanto un estudio llamado razonabilidad de precios previsto en la política GN-2350-9, ni en la nueva versión de la política GN-2350-15. También podemos confirmar que no existe ninguna otra norma o procedimiento en el Banco, que pueda considerarse equivalente al estudio de razonabilidad de precios asociado a la legislación nacional costarricense. Es importante destacar que hay cinco consideraciones principales que orientan la política del Banco y que están recogidas en la cláusula 1.4 de las Políticas indicadas: a) la necesidad de contar con servicios de alta calidad; b) necesidad de economía y eficiencia; c) la necesidad de dar a los consultores calificados la oportunidad de competir para prestar servicios financiados por el Banco; d) el interés del Banco en fomentar el desarrollo y empleo de consultores nacionales en los países miembros Prestatarios del Banco; y e) la necesidad de que el proceso de selección sea transparente./ Congruente con esas consideraciones, en la cláusula 1.5 de las Políticas, se establece que “... en la mayoría de los casos, la mejor forma de tener en cuenta estas consideraciones es la competencia entre las firmas calificadas que integren una lista corta, y que la selección de éstas se base en la calidad de la propuesta y, cuando así convenga, en el costo de los servicios que se han de suministrar.”/ Las consideraciones apuntadas son desarrolladas a lo largo de todo el documento de la Política GN-2350-9. En particular, con respecto a la “necesidad de economía y eficiencia” y a “la necesidad de dar a los consultores calificados la oportunidad de competir para prestar servicios financiados por el Banco”./ (...) En los procesos*

en los que el método es la Selección Basada en el Menor Costo (SBMC), “se selecciona la firma que ofrece el precio más bajo ... Cuando se aplique este método, se debe definir la calificación mínima para la calidad, y todas las propuestas que excedan el mínimo compiten sólo con respecto al “costo”./ Asimismo, quien ostente el rol de jefe de equipo de Proyecto en el Banco, de acuerdo con el contrato de préstamo, tiene la facultad de solicitar a la Unidad Ejecutora la ampliación o complementación de cualquier información remitida por la Unidad Ejecutora para solicitar la no objeción al Banco, hasta considerar satisfechos los requerimientos del Banco al respecto en los términos, alcances y conceptos de la cláusula 1.4. de las políticas citas supra, así como cualquier otro requerimiento técnico que el equipo del Banco considere necesario aclarar previo a emitir dicha no objeción. La satisfacción con las respuestas a las consultas emitidas por el Banco, queda resuelta en el momento que el Banco emite la no objeción respectiva, la cual se elabora con el mismo equipo que formuló las consultas, para verificar que la intención que originó dichas consultas fue satisfecha. En el caso del proceso PIF-CR-172-SBMC-CF-2019, la satisfacción del Banco con la respuesta a las consultas quedó suficientemente clara al momento de emitir la No objeción con el Oficio CID/CCR-209-2020./ En todo caso se reitera que los requerimientos de información que realiza el Banco tienen que ver con verificar el cumplimiento de los requisitos del cartel y la capacidad para ejecutar el contrato, pues tampoco esta indagación implica en modo alguno un procedimiento reglado de verificación de razonabilidad del precio, pues en general está excluida de las políticas de adquisiciones y en consecuencia no existe una metodología del Banco para ello.” (ver oficio CID/CCR/524/2020 registrado con el número de ingreso 14198 al folio 100 del expediente de la apelación). También se le consultó al BID que explicara cómo aplicaban los numerales 2.26 y 2.27 de la Política GN2350-9 en materia de análisis de las ofertas, los cuales señalan lo siguiente: “2.26. En el curso de las negociaciones de precio se deben aclarar las obligaciones tributarias de la firma de consultores en el país del Prestatario (si las hubiere) y la forma en que dichas obligaciones han sido o deben ser incorporadas en el contrato. En virtud de que los pagos en Contratos de Suma Global (CSG) se basan en la entrega de resultados (o productos), el precio ofrecido debe incluir todos los costos (tiempo del personal, gastos generales, viajes, gastos de hotel, etc.). Por consiguiente, si el método de selección para la adjudicación de un Contrato de Suma Global incluye el precio como factor de selección, éste no debe ser negociado. En el caso de Contratos por Tiempo Trabajado (CTT), el pago se fundamenta en aportes de la firma (por tiempo trabajado de su personal y gastos reembolsables), y el precio ofrecido debe incluir los honorarios del personal y un estimado de

los gastos reembolsables. Cuando el método de selección incluye el precio como un factor de evaluación, solamente en casos excepcionales se pueden negociar los honorarios del personal; por ejemplo, si los honorarios propuestos son más altos que los que normalmente proponen los consultores en contratos similares. Por consiguiente, la prohibición de negociar no elimina el derecho del contratante de solicitar aclaraciones y, si los honorarios son muy altos, solicitar un cambio en dichos honorarios, una vez que se haya consultado previamente con el Banco. Los gastos reembolsables se pagarán contra gastos reales incurridos previa presentación de los comprobantes correspondientes y, por lo tanto, no están sujetos a negociación. Sin embargo, si el contratante quiere definir niveles máximos a precios unitarios en ciertos gastos reembolsables (como son los gastos de viaje y las tarifas de hotel), en la SP se indicará la información sobre los niveles máximos de las tarifas o se definirá una tarifa de subsistencia diaria. / 2.27. Si las negociaciones no culminan en un contrato aceptable, el Prestatario las dará por concluidas y debe invitar a negociaciones a la siguiente firma mejor clasificada. El Prestatario debe consultar al Banco antes de tomar esta decisión. Se debe informar al consultor sobre las razones que terminaron con las negociaciones. Una vez iniciadas las negociaciones con la siguiente firma mejor clasificada, el Prestatario no debe abrir nuevamente las negociaciones anteriores. Después de que las negociaciones hayan finalizado exitosamente, y que el Banco haya emitido su “no objeción” al contrato negociado, el Prestatario debe notificar con prontitud a las demás firmas incluidas en la lista corta que sus propuestas no fueron seleccionadas.” Ante la consulta formuladas, el Banco manifestó lo siguiente: “Las cláusulas 2.26 y 2.27 de las Políticas GN-2350-9 no aplican para el análisis durante la etapa de evaluación de las Propuestas recibidas. Esas cláusulas corresponden y aplican para el período de negociación y adjudicación del contrato, el cual constituye un estadio posterior al de evaluación de las propuestas en la secuencia de los procesos consagrados en nuestras políticas.” (ver oficio CID/CCR/524/2020 registrado con el número de ingreso 14198 al folio 100 del expediente de la apelación). Así las cosas, y de conformidad con lo manifestado por el Banco, queda claro que en las normas y políticas de adquisiciones del BID no existe la obligación de la Administración que promueve el concurso, de realizar un estudio de razonabilidad de precios de las propuestas recibidas, tal y como existe en la legislación nacional costarricense, y por lo tanto no se observa que se esté en presencia de algún vicio que genere la nulidad del acto de adjudicación. En razón de todo lo expuesto, se declara sin lugar el recurso en este aspecto. En la presente resolución se han declarado sin lugar los argumentos expuestos por el apelante en contra de la oferta ganadora del concurso,

lo cual conlleva a que la oferta del adjudicatario mantenga su condición. Por consiguiente, resulta innecesario referirse a los supuestos incumplimientos que el apelante le atribuye al consorcio Estruconsult S.A.- Estudio Architecture LLC – AEG Consultores en Ingeniería S.A. - Grupo ABC S.A. Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 191 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se omite pronunciamiento sobre otros aspectos debatidos en el trámite del recurso por carecer de interés práctico.-----

IV. SOBRE LO MANIFESTADO POR EL CONSORCIO ESTRUCONSULT S.A.- ESTUDIO ARCHITECTURE LLC – AEG CONSULTORES EN INGENIERÍA S.A. - GRUPO ABC S.A.AL

CONTESTAR LA AUDIENCIA INICIAL: al contestar la audiencia inicial el consorcio Estruconsult S.A. solicita al órgano contralor que revise los montos de la oferta del adjudicatario y el apelante basados en los costos del personal y la razonabilidad del precio ofertado, ya que considera que en este aspecto es donde reside el hecho de que el adjudicatario ofertara un precio menor, lo que puede tener dos consecuencias, estar ante una oferta ruinoso como argumenta el recurrente, o bien estar ante una oferta con recursos insuficientes para cumplir a cabalidad con los objetivos perseguidos por la Administración con esta contratación. Por ello, solicita que el criterio de valoración de la sostenibilidad financiera de cada oferta económica se haga partiendo del monto de los servicios objeto de esta contratación, con base en la razonabilidad de los recursos técnicos y profesionales requeridos para desarrollar adecuadamente los proyectos basados en montos y tiempo ofrecido para cada sitio. También solicita al órgano contralor que analice y compare las horas profesionales propuestas por el consorcio adjudicado y su consorcio, de modo que compruebe la razonabilidad, viabilidad y conveniencia para la Administración de su oferta. **Criterio de la División:** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, la audiencia inicial otorgada al consorcio Estruconsult S.A., lo fue para que se refiriera a los alegatos formulados por el apelante en contra de su oferta, sin que dicha audiencia pueda utilizarse para exponer argumentos en contra de la oferta del adjudicatario. Si el consorcio Estruconsult S.A., quería exponer argumentos en contra de la oferta del adjudicatario debió hacerlo por el mecanismo establecido para tales efectos, o sea mediante el respectivo recurso de apelación, y dentro del plazo establecido para ello, sin embargo dicho consorcio no lo hizo. Por lo tanto, lo procedente es rechazar de plano la petición del consorcio Estruconsult S.A.- Estudio- Architecture LLC – AEG Consultores en Ingeniería S.A. - Grupo ABC S.A.-----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, Ley 9451, 84 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 182 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve: **1) DECLARAR SIN LUGAR** el recurso de apelación interpuesto por el **CONSORCIO GCI - CHARQ** en contra del acto de adjudicación del **PROCEDIMIENTO PIF-CR-172-SBMC-CF-2019** promovido por el **PROGRAMA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA DEL MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR** para la “Contratación de una firma para el diseño del Centro de Control Integrado de Paso Canoas y del Centro de Control Integrado de Sabalito. Lote 1: Centro de Control Integrado de Paso Canoas, Lote 2: Centro de Control Integrado de Sabalito”, recaído a favor del **CONSORCIO OPB ARQUITECTOS COSTA RICA S. A. - APLITEC S. A. - BA INGENIERÍA S. A. - DEHC S.A. - TEGAB S. A. - SHPI S. A.**, por la suma de \$918.744,18. **2)** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa. -----
NOTIFÍQUESE.-----

Firmado digitalmente por
ALLAN ROBERTO
UGALDE ROJAS
Fecha: 2020-05-26 12:56
Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

Firmado digitalmente por MARLENE
CHINCHILLA CARMIOL
Fecha: 2020-05-26 09:58

Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada



Firmado digitalmente por EDGAR
RICARDO HERRERA LOAIZA
Fecha: 2020-05-26 12:07

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

CMCH/mjav
NI: 7920, 7927, 8380, 8420, 8618, 9544, 9622, 9735, 12479, 13402, 13419, 14198, 14490, 14539, 14490, 14539, 14567, 14590
NN: 07889 (DCA-1911-2020)
G: 2019004511-3
Expediente electrónico: CRG-REAP-2020002479