



R-DCA-00370-2020

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las once horas con cincuenta y cuatro minutos del diecisiete de abril del dos mil veinte.-----

RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por el señor **CARLOS MURILLO SALAZAR**, en contra del acto de adjudicación de la **CONTRATACIÓN DIRECTA No. 2020CD-000001-00003** promovida por el **CENTRO DE EDUCACIÓN Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES DE ATENCIÓN INTEGRAL (CEN-CINAI) DE SAN JUAN SUR** para la contratación de servicios profesionales en contabilidad, recaído a favor del señor Kenneth Francisco Jiménez Trejos, por el monto de ₡764.530.27. -----

RESULTANDO

I.- Que el señor Carlos Murillo Salazar, de las dieciocho horas treinta y cinco minutos del treinta y uno de marzo de dos mil veinte presentó ante esta Contraloría General de la República recurso de apelación contra el acto final de la contratación directa No. 2020CD-000001-00003, promovida por el Centro de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (Cen-Cinai) de San Juan Sur.-----

II.- Que mediante auto de las ocho horas cuarenta y un minutos del tres de abril del dos mil veinte, esta División solicitó la remisión del expediente administrativo, lo cual fue atendido por la Administración mediante oficio No. DNCC-OF-404-2020, del seis de abril de dos mil veinte.-----

III.- Que esta resolución se emite en el plazo de ley, habiéndose observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.-----

CONSIDERANDO

I. Hechos probados: Para emitir la presente resolución se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que mediante oficio No. DNCC-DRCE-OLCA-TC-014-2020 del nueve de febrero de dos mil veinte, suscrito por la señora Elieth Arias Mata, Jefe de la Oficina Local de Cen Cinai de Cartago, se indicó lo siguiente:

De acuerdo con lo establecen los Artículos N° 7,8 y 9 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo N° 8 del Reglamento a la misma Ley, esta Oficina Local solicita dar inicio al procedimiento de Contratación Administrativa que corresponde para la solicitud de Servicios Profesionales en Contabilidad, justificación elaborada por la Docente para la contratación de proveedor que brinde Servicios Profesionales en Contabilidad, los cuales será financiada con fondos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Por un monto de ₡ 109.218,00 (Ciento nueve mil doscientos dieciocho colones exactos) o ₡854.258(Ochocientos cincuenta y cuatro mil doscientos cincuenta y ocho colones exactos) por siete meses.

(folio 01 del expediente administrativo). **2)** Que la oferta económica del señor Kenneth Francisco Jiménez Trejos, indica lo siguiente:

Honorario por hora	₡ 24,163.41
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	₡ 3,141.24
Honorario por hora más IVA	₡ 27,304.65

Honorario por hora más IVA: Veintisiete mil trescientos cuatro colones con 65/100.

Honorario mensual (4 horas)	₡ 96,653.64
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	₡ 12,564.97
Honorario mensual más IVA	₡ 109,218.61

Honorario mensual más IVA: Ciento nueve mil doscientos dieciocho colones con 61/100.

Total Servicio a Contratar (7 meses)	₡ 764,530.27
---	---------------------

Total servicio a contratar (7 meses): Setecientos sesenta y cuatro mil quinientos treinta colones con 27/100.

(folio 84 del expediente administrativo). **3)** Que en el acta No. 05-2020 de la sesión celebrada por el Comité del Cen Cinai de San Juan Sur se indica lo siguiente:

Para la contratación de Limpieza se adjudica a Distribuidora Agro Verde del Este SA. el cual obtiene un puntaje de 100pts.
 Contratación de contadores: el comité toma el acuerdo de adjudicar la oferta de Kenneth Jimenez Trejos el cual obtuvo un puntaje de 85, se toma esta decisión debido a que el Señor Carlos Muñillo Solazar en la oferta que presenta incumple el punto 19 de Principio de confidencialidad y lo vemos como falta grave ya que otras personas pueden solicitar el expediente de contratación y la información

del comité quedaria expuesta.
 Sin mas puntos a tratar al ser las 11 horas se levanta la sesión.
 Verónica Jimenez
 Presidenta
 COMITÉ CEN CINAI DE SAN JUAN SUR
 CODIGO 30107015
 REGIÓN CENTRAL ESTE
 Secretaria, Verónica Jimenez

(folios 106 al 107 del expediente administrativo). **4)** Que en la resolución sin número de las catorce horas del veinte de marzo de 2020, el Comité de Cen Cinai de San Juan Sur resolvió lo siguiente:

POR TANTO
EL COMITÉ CEN-CINAI DE SAN JUAN SUR
RESUELVE:

De conformidad con las consideraciones de hecho y de derecho analizadas, y al amparo de los artículos 03 y 05 de la Ley de Contratación Administrativa, y el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, así como el Cartel de Contratación y el Decreto

Ejecutivo 32774-H. **SE DECLARA SIN LUGAR** el recurso de revocatoria, y mantiene lo resuelto por este Comité de CEN-CINAI de **San Juan Sur**, en el Acta número 05-2020 de la sesión extraordinaria celebrada por este Comité, el día 25 de febrero de 2020, respecto a la declaratoria de inadmisibilidad de la oferta del señor Carlos Murillo Salazar por violar el artículo 19 del Cartel, principio de confidencialidad, y se mantiene la adjudicación de la contratación al señor Kenneth Jiménez Trejos.

(folios 142 al 149 del expediente administrativo).-----

II.SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO: Sobre la competencia de la Contraloría General de la República para conocer del recurso interpuesto: El artículo 86 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) señala: “*La Contraloría General de la República dispondrá, en los primeros diez días hábiles, la tramitación del recurso o, en caso contrario, su rechazo por inadmisibile o por improcedencia manifiesta.*” Por su parte, el artículo 187 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), entre otras cosas, dispone: “*Artículo 187.- Supuestos de inadmisibilidad. El recurso de apelación será rechazado de plano por inadmisibile, en los siguientes casos: (...) a) Cuando la Contraloría General de la República carezca de competencia en razón de la materia (...) c) Cuando no corresponda conocerlo a la Contraloría General de la República en razón del monto.*” En el caso concreto, es menester indicar que al amparo de la citada normativa estima esta División que existe mérito suficiente para el rechazo de plano por inadmisibile del recurso interpuesto por las razones que seguidamente se exponen. Como aspecto de primer orden, se debe analizar si este órgano contralor ostenta la competencia para el conocimiento de la acción recursiva contra el acto de adjudicación (hechos probados 2 y 3). En ese sentido, se observa que en el cartel del concurso se indica:

Cartel para la Contratación Compra de
“Servicios Profesionales en Contabilidad”
Comité CEN-CINA San Juan Sur - 02 - 03-2020
Contratación Directa N ° 2020 CD-000001-00003

(folio 12 del expediente administrativo), de ahí que se entienda que se promovió una contratación directa. Asimismo, se logra acreditar que en el oficio No. DNCC-DRCE-OLCA-TC-014-2020 del nueve de febrero de dos mil veinte, suscrito por la señora Elieth Arias Mata, Jefe de la Oficina Local de Cen Cinai de Cartago indicó en lo que interesa que el presente concurso es *“Por un monto de (...) ₡854.258,00 (ochocientos cincuenta y cuatro mil doscientos cincuenta y ocho colones sin céntimos) por siete meses”* (hecho probado 1). De lo anterior se desprende que el procedimiento que se impugna se tramitó como una contratación directa de escasa cuantía, lo cual queda patente con lo expresado por la Administración en oficio No. DNCC-OF-404-2020 del seis de abril del presente año, la Administración señaló: *“(...) se aclara que, la presente es una contratación directa de escasa cuantía (...)”* (folio 03 del expediente electrónico de apelación). Así las cosas, corresponde determinar entonces el régimen recursivo que aplica a la contratación directa de escasa cuantía, toda vez que a partir de esa definición, se podrá establecer si este Despacho resulta o no competente para conocer el recurso presentado. Al efecto, es preciso señalar que el numeral 144 del RLCA, en lo que resulta de interés dispone: *“El acto de adjudicación, deberá dictarse (...) de inmediato será comunicado a los participantes, quienes podrá interponer recurso de revocatoria, dentro del plazo de dos días hábiles siguientes a su notificación.”* En relación con lo anterior, conviene señalar que en la resolución No. R-DCA-0616-2018 del 26 de junio del 2018, este órgano contralor, precisó que: *“(...) no prevén recurso de apelación alguno en los casos de contratación directa por escasa cuantía. Para esto último encontramos más bien, una regulación expresa en el mismo Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa al disponer el artículo 144 (...) De lo anterior es claro que en contra del acto de adjudicación de los procedimientos de contratación directa por escasa cuantía, cabe únicamente el recurso de revocatoria ante la Administración promotora del concurso, no encontrándose prevista posibilidad alguna de impugnar dicho acto ante este órgano contralor por medio del recurso de apelación, y ello por cuanto el régimen recursivo en materia de contratación administrativa es taxativo, en el sentido que solo procede contra los actos y bajo las regulaciones que el mismo ordenamiento establece, sin posibilidad de crear supuestos o situaciones no contempladas”*. De conformidad con lo expuesto, se observa que el RLCA ya dispone de manera expresa una vía específica para recurrir los actos finales emanados de una contratación directa por escasa cuantía; entonces, al haberse realizado el procedimiento de contratación directa que nos ocupa según las reglas de una escasa cuantía, el recurrente debió impugnar el acto final ante la Administración promovente por la vía del recurso de revocatoria, y no mediante recurso de apelación ante esta sede. Lo

anterior fue contemplado en las bases del concurso, específicamente en el punto 20.2 que indica **“Recurso de revocatoria contra el acto de adjudicación: (...) Se podrá interponer recurso de revocatoria al acto de adjudicación o contra la declaración de desierto o infructuoso, ante el Comité de Cen Cinai (quien dictó el acto) (...)”** (folio 25 del expediente administrativo). Conviene añadir que aún de estarse en presencia de un procedimiento contratación directa bajo la modalidad de entrega según demanda, tampoco se activaría la competencia de esta División para conocer y resolver el recurso presentado. En ese orden de ideas, conviene señalar que en la resolución No. R-DCA-0197-2018 del 26 de febrero de 2018, este Despacho señaló: *“Para efectos del presente recurso se tiene por acreditado que el Área de Salud de La Unión promovió una contratación directa de escasa cuantía bajo la modalidad de entrega según demanda (...) si bien la modalidad utilizada es la de entrega según demanda, tal hecho no habilita nuestra competencia para conocer del recurso, por cuanto la posibilidad de compra encontraría el límite de la escasa cuantía que, para las Administraciones que se ubican en el estrato A (...) Como se puede apreciar, se ha establecido que el tope máximo del procedimiento que se promueve es el que determina la competencia de este órgano contralor para conocer del recurso de apelación y, como ya fue dicho, en el caso particular, el monto máximo de la contratación de escasa cuantía (...)”*. Así las cosas, de conformidad con lo establecido en el artículo 187 del RLCA, se impone **rechazar de plano** por inadmisibile el recurso de apelación en contra del acto de adjudicación. Por último, no pierde de vista esta División que el recurrente indica que interpone recurso de apelación e incidente de nulidad concomitante, en contra de la resolución del recurso de revocatoria, de las catorce horas del veinte de marzo del dos mil veinte, dictada por el Comité Cen Cinai de San Juan Sur. En ese sentido se tiene por probado que la Administración declaró sin lugar el recurso de revocatoria interpuesto por el Carlos Murillo Salazar contra el acto de adjudicación del concurso que nos ocupa (hecho probado 4). Al respecto se debe indicar que la materia recursiva en contratación administrativa es taxativa, es decir que no resulta jurídicamente procedente generar diferentes recursos a los definidos por el legislador, como lo son el recurso de objeción en contra del pliego de condiciones y los recursos de apelación o revocatoria contra el acto final. Así las cosas el recurso de apelación regulado tanto en la Ley de Contratación Administrativa como en su reglamento, responde a una jerarquía impropia y no se articula como una instancia de alzada como lo pretende el recurrente. Al respecto, en la resolución R-DCA-0085-2019 de las diez horas del treinta de enero del dos mil diecinueve, se indicó: *“... se debe indicar que el artículo 367 de la Ley General de la Administración Pública, entre otras cosas, dispone: “Se exceptúan de la aplicación de*

esta ley, en lo relativo a procedimiento administrativo: [...] b) Los concursos y licitaciones...” Así, la materia de contratación administrativa se encuentra excluida de la aplicación del libro segundo –que regula el procedimiento administrativo–, donde se regulan los recursos especiales. De este modo, en la materia de compras públicas el recurso de apelación constituye una jerarquía impropia, sobre la cual, en el oficio 01777 (DAGJ-0269-2008) del 29 de febrero del 2008, este órgano contralor señaló: “Para los efectos de resolver el presente asunto, resulta de suma importancia tener presente el concepto de jerarquía impropia, que es una figura jurídica que se produce cuando quien conoce y resuelve en grado no es el superior jerárquico natural correspondiente, sino la instancia que indique expresamente la ley. Se trata de una jerarquía legal y no natural. Es preciso subrayar que su establecimiento debe necesariamente tener un origen legal. [...] Existen dos tipos de jerarquía impropia: la monofásica y la bifásica. La primera se da cuando el contralor no jerárquico lo desempeña un órgano administrativo, este es el caso de la Contraloría General en materia de Contratación Administrativa, lo cual se encuentra expresamente establecido en una Ley, en este caso la N° 7494 de Contratación Administrativa. La segunda se produce cuando la revisión le corresponde a algún órgano jurisdiccional, el cual ejerce, en ese caso, una función materialmente administrativa, se dice que se presenta la jerarquía impropia bifásica.” Así las cosas, el recurso de apelación contemplado en los numerales 84 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa responde a un recurso de jerarquía impropia y no un recurso de alzada.” En razón de lo anterior se impone **rechazar de plano** el recurso de apelación así como el incidente de nulidad concomitante interpuestos en contra de la resolución del recurso de revocatoria. -----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo señalado en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política; 84 y 86 de la Ley de Contratación Administrativa, 144, 182, 183, 186 y 187 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve: **1) RECHAZAR DE PLANO** el recurso de apelación interpuesto por el señor **CARLOS MURILLO SALAZAR**, en contra del acto de adjudicación de la **CONTRATACIÓN DIRECTA No. 2020CD-000001-00003** promovida por el **CENTRO DE EDUCACIÓN Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES DE ATENCIÓN INTEGRAL (CEN-CINAI) DE SAN JUAN SUR** para la contratación de servicios profesionales en contabilidad, recaído a favor del señor Kenneth Francisco Jiménez Trejos, por el monto de ₡764.530.27. **2) RECHAZAR DE PLANO** el recurso de apelación y el incidente de nulidad concomitante interpuesto por el señor **CARLOS MURILLO SALAZAR**, en contra de la resolución del recurso de revocatoria de las 14 horas del 20 de marzo del 2020 emitida por el

**CENTRO DE EDUCACIÓN Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES DE ATENCIÓN INTEGRAL (CEN-CINAI) DE SAN JUAN SUR .-----
NOTIFÍQUESE-----**

Firmado digitalmente por
ALLAN ROBERTO
UGALDE ROJAS
Fecha: 2020-04-17 14:28
Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

Firmado digitalmente por
MARLENE CHINCHILLA CARMIOLO
Fecha: 2020-04-17 14:15

**Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada**

SZF/DVR/mjav
NN: 05565 (DCA-1356-2020)
NI: 9300, 9801, 9949
G: 2020001783-1



Firmado digitalmente por ELARD
GONZALO ORTEGA PEREZ
Fecha: 2020-04-17 14:26

**Elard Ortega Pérez
Gerente Asociado**