

## R-DCA-00384-2020

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.**

San José, a las nueve horas trece minutos del veinte de abril del dos mil 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-02-01-2020** promovida por el **CENTRO DE EDUCACIÓN Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES DE ATENCIÓN INTEGRAL (CEN-CINAI) DE SAN JUAN SUR DE TURRIALBA** 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, a las dieciocho horas treinta y nueve 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-02-01-2020, promovida por el Centro de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (Cen-Cinai) de San Juan Sur de Turrialba.-----

**II.-** Que mediante auto de las ocho horas dos 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-433-2020, 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. OL-Turrialba-RCE-044-2020 del treinta de enero de dos mil veinte, suscrito por la señora Ana Cecilia Corrales Campos, Jefe de la Oficina Local de Cen Cinai Turrialba, se indicó que los recursos para la ejecución del presente concurso provienen del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y corresponde para este año 2020 a la suma de **¢764.531,00** (setecientos sesenta y cuatro mil quinientos treinta y un colones con cero céntimos) (ver folio 01 del expediente administrativo). **2)** Que se presentaron en la fecha propuesta para la apertura de ofertas las siguientes plicas: **2.1)** Oferta No. 1: Carlos Murillo Salazar que indica que el monto ofertado corresponde a **¢764.530,20**

(setecientos sesenta y cuatro mil quinientos treinta colones con veinte céntimos), correspondiente a un primer plazo de ejecución de siete meses de contratación (ver folio 30 del expediente administrativo). **2.2)** Oferta No. 2: Kenneth Francisco Jiménez Trejos que indica que el monto ofertado corresponde a  $\text{¢}764.530,27$  (setecientos sesenta y cuatro mil quinientos treinta colones con veintisiete céntimos), correspondiente a un primer plazo de ejecución de siete meses de contratación (ver folio 82 del expediente administrativo). **3)** Que en el acta No. 003-2020 de la sesión extraordinaria celebrada por el Comité del Cen Cinai de San Juan Sur de Turrialba del catorce de febrero de dos mil veinte se acuerda lo siguiente: *“Se realiza el análisis para la obtención de los puntajes: La oferta del Sr. Carlos Murillo obtiene 100% y la oferta de Kenneth Francisco Trejos Jiménez obtiene un puntaje de 85%. Por lo que se selecciona al proveedor Carlos Murillo Salazar por considerarse la mejor opción (...).”* (ver folios 103 al 106 del expediente administrativo). **4)** Que el señor Kenneth Jiménez Trejos el veintiocho de febrero del dos mil veinte, presentó ante el Cen Cinai de San Juan Sur de Turrialba, recurso de revocatoria con apelación en subsidio en contra del acto de adjudicación de la contratación directa No. 2020CD-02-01-2020 (folios 110 al 111 del expediente administrativo). **5)** Que en la resolución sin número de las diez horas del veintitrés de marzo de 2020, el Comité de Cen Cinai de San Juan Sur de Turrialba resolvió lo siguiente: *“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 CON LUGAR el recurso de revocatoria, se revoca el acto de adjudicación al señor Carlos Murillo Salazar (...).”* (ver folios 119 al 126 del expediente administrativo). **6)** Que en el acta 006-2020 de la sesión extraordinaria celebrada por el Comité del Cen Cinai de San Juan Sur de Turrialba del veinticuatro de marzo de dos mil veinte se acuerda: *“(...) Lectura del recurso de apelación interpuesto por el oferente Kenneth Jiménez Trejos en el proceso de contador ante la adjudicación a Carlos Murillo Salazar, el proceso de envío (sic) a nivel legal donde como resultado se anula la adjudicación del acta No. 003-2020 y se procede a dar lugar al proceso que interpuso Kenneth Jiménez Trejos y se adjudica como contador para el presente año (...).”* (ver folios 127 al 129 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, e n 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, conviene señalar que al concurso en estudio se presentaron dos ofertas (hecho probado 2) e inicialmente la contratación fue adjudicada al señor Carlos Murillo Salazar (hecho probado 3). No obstante, el oferente Kenneth Jiménez Trejos presentó recurso de revocatoria ante la Administración (hecho probado 4) ante lo cual, el Comité, mediante resolución de las diez horas del veintitrés de marzo del dos mil veinte, declaró con lugar el recurso de revocatoria interpuesto (hecho probado 5) y le readjudicó el concurso al oferente Jiménez Trejos (hecho probado 6). A partir de lo anterior, el ahora recurrente interpuso ante este órgano contralor recurso de apelación e incidente de nulidad concomitante en contra de la resolución del recurso de revocatoria, ya que en su acción recursiva señaló: *“recurso de apelación e incidente de nulidad concomitante en contra de la resolución del recurso de revocatoria, de las diez horas del veintitrés de marzo del dos mil veinte”* Al respecto, se tiene por probado que la Administración declaró con lugar el recurso de revocatoria interpuesto por Kenneth Jiménez Trejos en contra el acto de adjudicación del concurso que nos ocupa (hecho probado 5). Sobre el particular, 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 interpuesto así como el incidente de nulidad concomitante en contra de la resolución del recurso de revocatoria. No obstante, siendo que mediante acta 006-2020 se anuló la adjudicación recaída a favor del ahora apelante y en consecuencia se readjudicó al señor Jiménez Trejos, se entiende, por principio “*pro actione*”, que el recurso interpuesto es contra el

acto de readjudicación. Ahora bien, se observa que en el cartel del concurso se indica: *“Cartel para la “Contratación Compra de Servicios Profesionales en Contabilidad” Comité CEN-CINAI SAN JUAN SUR 02-01-2020 Contratación Directa No. 2020CD-02-01-2020”* (ver folio 13 del expediente administrativo), de ahí que se entienda que se promovió una contratación directa. Asimismo, se logra acreditar que en el oficio OL-Turrialba-RCE-044-2020 del treinta de enero de dos mil veinte, suscrito por la señora Ana Cecilia Corrales Campos, Jefe de la Oficina Local de Cen Cinai Turrialba se indicó que el concurso está: *“(...) sujeto a disponibilidad Presupuestaria hasta por un monto de 764.531.00 (STECIENTOS (sic) SESENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS TREINTA Y UN COLON SIN CENTIMOS)”* (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-433-2020 del seis de abril del presente año, donde la Administración señaló: *“(...) se aclara que, la presente es una contratación directa de escasa cuantía (...)”* (folio 09 del expediente electrónico de apelación, correspondiente al NI 9903-2020). 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 (...) 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 (...)”*. Tomando en consideración todo lo anterior, se concluye que este órgano contralor no ostenta la competencia para conocer del recurso incoado y con sustento en el numeral 187 del RLCA se impone su **rechazo de plano** por inadmisibile. -----

**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** por inadmisibles los recursos de apelación interpuestos en contra del acto de adjudicación y el recurso interpuesto en contra de la resolución del recurso de revocatoria, de las doce horas del veinte de marzo del dos mil veinte, interpuestos por el señor **CARLOS MURILLO SALAZAR**, en relación con la **CONTRATACIÓN DIRECTA No. 2020CD-02-01-2020** promovida por el **CENTRO DE EDUCACIÓN Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES DE ATENCIÓN INTEGRAL (CEN-CINAI) DE SAN JUAN SUR DE TURRIALBA** para la contratación de “Servicios profesionales en contabilidad”, recaído a favor del señor Kenneth Francisco Jiménez Trejos, por el monto de  $\text{¢}764.530,27$ .-----  
**NOTIFÍQUESE.**-----

Allan Ugalde Rojas  
**Gerente de División**

Elard Gonzalo Ortega Pérez  
**Gerente Asociado**

Marlene Chinchilla Carmiol  
**Gerente Asociada**

AMC/chc  
**NN: 5636 (DCA-1383-2020)**  
NI: 9268-9769-9903  
G: 2020001758-1

