



## R-DCA-00057-2021

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

San José, a las trece horas con cincuenta y dos minutos del quince de enero del dos mil veintiuno.-----

**RECURSOS DE REVOCATORIA y APELACIÓN** remitidos por la Municipalidad de Santa Ana, interpuestos por **CONSTRUCTORA ESTRADA S. A.**, y el **CONSORCIO IBSA – YERIL** respectivamente, en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. 2020LA-000033-0002400001**, promovida por la **MUNICIPALIDAD DE SANTA ANA** para el **DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN PARA LA ESTACIÓN DE BOMBEROS DEL CANTÓN DE SANTA ANA**, recaído a favor del **CONSORCIO GA+AC BOMBEROS**, por un monto de **¢139,982.825,57.-**

### **RESULTANDO**

**I.** Que el cuatro de enero del mil veintiuno, la Municipalidad de Santa Ana “eleva” a la Contraloría General de la República, recursos de revocatoria y apelación remitidos por la Municipalidad de Santa Ana, interpuestos por Constructora Estrada S. A., y el Consorcio IBSA – YERIL respectivamente, en contra del acto de adjudicación de la licitación abreviada No. 2020LA-000033-0002400001, promovida por la Municipalidad de Santa Ana para el diseño y construcción para la estación de bomberos del cantón de Santa Ana, recaído a favor del Consorcio GA+AC Bomberos, por un monto de ¢139.982.825,57.-----

**II.** Que mediante auto de las doce horas con once minutos del siete de enero de dos mil veintiuno, esta División solicitó a la Administración la remisión del expediente administrativo de la referida licitación. Dicha solicitud fue atendida mediante el oficio No. MSA-GAD-PRV-02-001-2021 del siete de enero dos mil veintiuno, el cual se encuentra incorporado al expediente de la apelación. En dicho oficio la Administración indicó que el procedimiento de mérito se promovió en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP).-----

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

### **CONSIDERANDO**

**I. HECHOS PROBADOS:** Para emitir la presente resolución, a partir de la información que consta en el expediente digital tramitado a través del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, cuya documentación se tiene acceso ingresando a la dirección electrónica <http://www.sicop.go.cr/index.jsp> pestaña expediente electrónico, digitando el número de

procedimiento, e ingresando a la descripción del procedimiento de referencia, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que el Concejo Municipal de la Municipalidad de Santa Ana adjudicó la licitación abreviada No. 2020LA-000033-0002400001, promovida para el diseño y construcción para la estación de bomberos del cantón de Santa Ana, recaído a favor del Consorcio GA+AC Bomberos, por un monto de ¢139.982.825,57 (inciso 4 Información de adjudicación, presionar consultar de la línea acto de adjudicación, pantalla acto de adjudicación e inciso 8 Información relacionada, presionar consultar en la línea acuerdo de adjudicación, pantalla Anexo de Documentos al Expediente Electrónico, presionar ACUERDO BOMBEROS). **2)** Que Constructora Estrada S. A., y el Consorcio IBSA – YERIL interpusieron dentro del expediente administrativo en SICOP recursos de revocatoria y apelación respectivamente, en contra del acto de adjudicación de la licitación abreviada No. 2020LA-000033-0002400001 (inciso 4 Información de adjudicación, presionar en consultar de la línea recurso de revocatoria/apelación, pantalla listado de recursos, presionar en “En proceso” de las líneas 7082020000000042 y 7082020000000041, pantalla consulta detallada del recurso, presionar en RECURSO DE REVOCATORIA MUNI SANTA ANA FD y en 1\_DOC\_2020LA33\_StaAna\_Recurso Revocatoria, respectivamente). **3)** Que el Concejo Municipal de la Municipalidad de Santa Ana, en el acuerdo No 737-2020 tomado en la sesión ordinaria 35 celebrada el martes 29 de diciembre de 2020, acordó: **“ACUERDO 04: (...) SE ELEVAN ANTE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, LOS RECURSOS INTERPUESTOS POR CONSORCIO IBSA-YERIL Y CONSTRUCTORA ESTRADA S.A., CONTRA LA ADJUDICACIÓN DE LA LICITACIÓN ABREVIADA 2020LA-000033-0002400001. NOTIFÍQUESE A LOS RECURRENTES”** (inciso 8 Información relacionada, presionar consultar en la línea “ACUERDO ELEVAR RECURSOS A LA CG”R, pantalla Anexo de Documentos al Expediente Electrónico, presionar 737. Dictamen Sergio “Jimenez” LA-33). -----

**II. SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO INTERPUESTO.** El artículo 86 de la Ley de Contratación Administrativa preceptúa lo siguiente: *“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. Esta facultad podrá ejercerse en cualquier etapa del procedimiento en que se determinen esos supuestos.”* En igual sentido, el artículo 186 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece como parte del trámite de admisibilidad del recurso, que esta Contraloría General debe analizar la admisibilidad y procedencia general del recurso: *“(...) procurando detectar en esta etapa las gestiones inadmisibles o manifiestamente improcedentes, para proceder a su rechazo inmediato”*. Por su

parte, el artículo 187 del mismo cuerpo reglamentario regula los supuestos de inadmisibilidad y dispone que el recurso de apelación ha de ser rechazado de plano, en cualquier momento del procedimiento en que se advierta una serie de casos o causales, dentro de las cuales se encuentra la siguiente: “*d) Cuando no se cumpla con los requisitos formales previstos en el ordenamiento para interponerlo (...).*” En el caso concreto, resulta de interés señalar que en el expediente administrativo se observa que la Administración adjudicó la licitación abreviada No. 2020LA-000033-0002400001, promovida para el diseño y construcción para la estación de bomberos del cantón de Santa Ana, recaído a favor del Consorcio GA+AC Bomberos, por un monto de ¢139.982.825,57 (hecho probado 1). Por su parte, Constructora Estrada S. A., y el Consorcio IBSA – YERIL interpusieron ante la Administración recursos de revocatoria y apelación, en contra del adjudicación de mérito (hecho probado 2); ante lo cual, la Administración en el acuerdo del Concejo Municipal No 737-2020 determinó que lo procedente era elevar ante este órgano contralor estas acciones recursivas (hecho probado 3). Ahora bien, el cuatro de enero del presente, se recibió un correo electrónico con membrete de la Municipalidad de Santa Ana, dirigido a este órgano contralor en el cual puntualmente se consigna: “*Mediante el presente, se elevan los recursos de apelación interpuestos por Industrias Bendig y Constructora Estrada, contra la adjudicación de la licitación abreviada 2020LA-000033-0002400001(SICOP)*” (folio 01 del expediente del recurso de apelación); y entre otros se adjuntan recursos de revocatoria y apelación en contra del adjudicación de mérito formulados por Constructora Estrada S. A., y el Consorcio IBSA – YERIL, así como el supra mencionado acuerdo del Concejo Municipal No 737-2020 (folios 3, 2, y 8 del expediente del recurso de apelación). De frente a ello, no debe perderse de vista que el numeral 182 del RLCA, establece que el recurso de apelación deberá presentarse ante la Contraloría General de la República en caso de ser ese el recurso procedente de frente a determinado acto final y que según disponen los artículos 193 y 194 del RLCA, cuando no resulte procedente la interposición de dicha acción recursiva según los términos del ordenamiento jurídico, podrá interponerse recurso de revocatoria ante la Administración licitante. Este accionar claro está que debe ser ejecutado en tiempo y forma por un sujeto legitimado –artículo 184 del RLCA-, y no así por la misma Administración que dictó el acto final del procedimiento recurrido; situación que es la acaecida en el presente caso (folio 01 del expediente del recurso de apelación). Sobre este tipo de actuaciones este órgano contralor en la resolución No. R-DCA-01294-2020 de las once horas con veintinueve minutos del cuatro de diciembre del dos mil veinte, señaló: “*(...) en materia de contratación administrativa, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece ciertas reglas para la admisión de los recursos, como el lugar o medio*

para su presentación así como el plazo en el que deben interponerse. En caso de no observarse los requisitos formales, el artículo 187 del citado reglamento dispone el rechazo de plano por inadmisibles, y en este sentido dicho artículo señala lo siguiente: “El recurso de apelación será rechazado de plano por inadmisibles, en los siguientes casos: (...) d) Cuando no se cumpla con los requisitos formales previstos en el ordenamiento para interponerlo (...).” Ahora bien (...) **hemos de indicar que quien recurre debe interponer su gestión recursiva ante la instancia competente, para tener por bien presentado su recurso.** Sobre el tema, en la resolución R-DCA-0920-2020 del 17 de setiembre del 2019, este órgano contralor señaló: “(...) la Municipalidad procedió con el traslado del recurso que en principio fue interpuesto en su sede directamente, **de forma que la intención de la empresa recurrente fue la de accionar ante el propio Municipio y no precisamente ante el órgano contralor.** Por esta razón, no consta que la empresa [...] haya interpuesto su recurso en el lugar que normativamente corresponde para impugnar válidamente. (...) Considerando que en el caso de marras, se tiene por demostrado de las manifestaciones de la Municipalidad que es ella quien ha dado trámite al recurso ante esta Contraloría y **no la empresa recurrente, quien normativamente es el sujeto a quien corresponde demostrar su legitimación para hacer efectiva su impugnación atendiendo ciertos parámetros legales como lo son la forma y el plazo.** Así las cosas, dado que no consta que el recurso haya sido presentado observando el ordenamiento jurídico en cuanto a forma y lugar se refiere para su correcta presentación y tramitología se impone **rechazar de plano el recurso interpuesto ...**” (...). Así las cosas, de conformidad con el criterio citado, y siendo que en el caso bajo análisis fue la Municipalidad de Desamparados la que remitió a este órgano contralor el recurso de revocatoria interpuesto ante esa sede (...) lo procedente es **rechazar de plano el recurso mencionado.**” (subrayado con negrita agregado). Con sustento en lo que viene dicho se impone **rechazar de plano** los recursos de revocatoria y apelación de Constructora Estrada S. A., y el Consorcio IBSA – YERIL respectivamente, en contra del acto de adjudicación de la licitación abreviada No. 2020LA-000033-0002400001, por cuanto han sido presentados en esta sede por la entidad licitante y no así por los recurrentes, con lo cual no ha quedado patente su intención de accionar ante este órgano contralor. Aunado a lo anterior, existe otra razón que impide que este órgano contralor conozca las referidas acciones recursivas, a saber la competencia por el monto. Ello es así, por cuanto el numeral 183 del RLCA, dispone: “Para efectos de determinar la procedencia del recurso en contra del acto de adjudicación, se considerará únicamente el monto impugnado”. Y de conformidad en los límites generales de contratación administrativa, dispuestos en la resolución del Despacho Contralor No. R-DC-11-2020 de las once horas del catorce de

febrero del dos mil veinte -publicada en el Alcance No. 28 de La Gaceta No. 35 del veintiuno de febrero de dos mil veinte-, la Administración se ubica en el estrato E). Para este estrato según dispone esa resolución procede el recurso de apelación a partir de la suma de ¢140.100.000, en el caso de obra pública; el cual es el caso de mérito por cuanto el objeto del procedimiento de mérito es el **“DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN PARA LA ESTACIÓN DE BOMBEROS DEL CANTÓN DE SANTA ANA”** (inciso 2 Información del cartel, presionar en 2020LA-000033-0002400001 [versión actual] pantalla detalles del concurso del expediente administrativo en SICOP). Así las cosas, considerando que el acto de adjudicación fue dictado por la suma de ¢139.982.825,57 (hecho probado 1), el monto del acto de adjudicación impugnado no alcanza el límite dispuesto por el ordenamiento jurídico para activar la competencia de este órgano contralor. Consecuentemente, la competencia para conocer los recursos de mérito la tiene la Administración licitante y no este órgano contralor, lo cual también impone su **rechazo de plano**. -----

#### POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 85 y 86 de la Ley de Contratación Administrativa; 182 y siguientes y 187 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, **SE RESUELVE: RECHAZAR DE PLANO POR INADMISIBLES** los recursos de revocatoria y apelación remitidos por la Municipalidad de Santa Ana, interpuestos por **CONSTRUCTORA ESTRADA S. A.**, y el **CONSORCIO IBSA – YERIL** respectivamente, en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. 2020LA-000033-0002400001**, promovida por la **MUNICIPALIDAD DE SANTA ANA** para el **DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN PARA LA ESTACIÓN DE BOMBEROS DEL CANTÓN DE SANTA ANA**, recaído a favor del **CONSORCIO GA+AC BOMBEROS**, por un monto de ¢139.982.825,57.- **NOTIFÍQUESE**. -----

Allan Ugalde Rojas  
**Gerente de División**

Fernando Madrigal Morera  
**Gerente Asociado a.i**

OSR/mjav  
NI: 107-603  
NN: 00633 (DCA-0226-2021)  
G: 2021000658-1  
Expediente electrónico: CGR-REAP-2021000762



Elard Ortega Pérez  
**Gerente Asociado**

**Nota del Gerente Asociado Elard Gonzalo Ortega Pérez.** Sobre las particularidades del rechazo de plano de los recursos interpuestos por CONSTRUCTORA ESTRADA S. A., y el CONSORCIO IBSA – YERIL, este Gerente Asociado comparte el criterio de mayoría del órgano colegiado que declara la inadmisibilidad del recurso en consideración al monto, en tanto no se ostenta la competencia para conocerlo y por ello debe ser declarado inadmisibile. De esa forma, si bien se comparte el voto de mayoría respecto de la falta de competencia por monto, se difiere de la tesis de no aceptar que un recurso sea remitido por una determinada Administración. Para este Gerente Asociado resulta factible la remisión del recurso por parte de la Administración al amparo del principio del informalismo. Desde luego, se entiende que la impugnación debe atender los requisitos legales para activar la competencia del órgano contralor como es el caso del monto y el plazo, así como debe acreditarse su legitimación y los argumentos deben presentarse debidamente fundamentados. En igual sentido, este gerente asociado también realizó una nota en la resolución No. R-DCA-0552-2019, indicando precisamente: *“este gerente asociado estima que en aplicación del principio del informalismo, resulta viable que un recurso pueda ser remitido por la Administración a este órgano contralor, de tal forma que si cumple con todos los presupuestos formales para su trámite como la firma manuscrita original o firma digital válida, la integridad del escrito del recurso, la presentación dentro del plazo para impugnar y la disponibilidad en formatos abiertos como podría ser un formato de documento portátil (pdf por sus siglas en inglés); lo que implica únicamente su análisis en fase de admisibilidad para determinar si cumple entonces con los supuestos de competencia por la cuantía, legitimación y fundamentación que exige la normativa. La posibilidad de admitir la remisión de un recurso de apelación de un acto final, se sustenta en dos dimensiones, la garantía de impugnación del acto final del procedimiento de contratación que protege libertades fundamentales pero que también representa un ejercicio de tutela de la inversión de fondos públicos; así como la lectura del principio del informalismo en el sentido de que se podría contar con un recurso de apelación interpuesto en tiempo, que expresa su voluntad de impugnar el acto final y que estaría presentado ante la instancia competente mediante la actividad de la propia Administración cuyo acto se encuentra impugnado. Sobre este principio ha señalado la Sala Constitucional que: “El informalismo a favor del administrado en los procedimientos administrativos tiene un profunda raigambre constitucional, puesto que encuentra asidero en el indubio pro actione y en el derecho de acceder a los mecanismos de auto-control de las propias Administraciones públicas como el procedimiento administrativo*

*constitutivo (de la manifestación de voluntad final) o de impugnación (recursos), establecidos en en vista de las prerrogativas de la autotutela declarativa y ejecutiva de que gozan los poderes públicos frente a los particulares.” (resolución No. 3308- 2012 de las nueve horas diez minutos del nueve de marzo de dos mil doce). De esa forma, para este gerente asociado si el recurso se presentó en tiempo remitido por la Administración, debe estarse a la interpretación más favorable a la valoración del recurso, al menos en lo que concierne a su trámite de admisibilidad y no rechazarlo únicamente por la interposición ante la Administración, pues esa circunstancia ha sido solventada por la propia Administración recurrida.” (en igual sentido puede verse la resolución No. R-DCA-0920-2019 de las catorce horas treinta y tres minutos del diecisiete de setiembre de dos mil diecinueve). Sobre el particular, debe considerarse que la Administración en modo alguno está sustituyendo a los titulares de la acción que son los oferentes, sino que únicamente remite sus escritos de impugnación a la instancia competente; con lo que no se aprecia que exista un defecto en la legitimación de quién impugna, que en nuestro modelo de legitimación cerrada no deja de ser en ningún momento un oferente en el concurso. De esa forma, la Administración licitante simplemente se convierte en un medio para remitir el documento que debe atender las formalidades y requisitos del ordenamiento jurídico para su interposición (en este caso no alcanzaba el monto), por lo que como garantía de impugnación y bajo el principio del informalismo que aplica en la sede administrativa, debe reconocerse la voluntad e interés de impugnar el acto final y aceptarse el recurso independientemente de que se haya remitido por la Administración licitante. Al igual que en otras oportunidades, procede realizar la nota en el entendido de diferenciar no es factible el rechazo por la simple remisión del recurso por parte de la Administración ante esta Contraloría General, sino que deberá analizarse otros aspectos de competencia por monto o sobre la interposición oportuna. Desde luego, también se comparte la consideraciones de incompetencia en relación con el monto que han sido desarrolladas en el voto de mayoría.----*

Elard Gonzalo Ortega Pérez  
**Gerente Asociado**

