



## R-DCA-01369-2021

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

San José, a las catorce horas cuatro minutos del quince de diciembre de dos mil veintiuno.----

**RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por la empresa **CONSTRULÍNEA CONSTRUCCIÓN S.A.**, en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. 2021LA-000008-0002400001**, promovida por la **MUNICIPALIDAD DE SANTA ANA** para el “*Diseño y Construcción de la Sala de máquinas de la Estación de Bomberos de Santa Ana*”, acto recaído a favor de **CONSORCIO GA + AC (CONFORMADO POR LA EMPRESA GUTIERREZ ARQUITECTOS S. A. Y LA EMPRESA ARCO CINCO S. A.)**, por un monto de **¢149.091.723,84**. -----

### RESULTANDO

**I.** Que el día veintidós de octubre del dos mil veintiuno, la empresa Construlínea Construcción S. A., presentó ante la Contraloría General de la República, recurso de apelación en contra del acto de adjudicación de la licitación abreviada N° 2021LA-000008-0002400001 promovida por la Municipalidad de Santa Ana.-----

**II.** Que mediante auto de las trece horas treinta y cinco minutos del tres de noviembre del dos mil veintiuno, esta División otorgó audiencia inicial a la Administración licitante y al adjudicatario, con el fin que manifestaran por escrito respecto a los alegatos formulados por la apelante, y ofrecieran las pruebas que consideraran oportunas. Dicha audiencia fue atendida por la adjudicataria mediante escrito incorporado al expediente de apelación.-----

**III.** Que mediante auto de once horas y ocho minutos del dieciséis de noviembre del dos mil veintiuno, esta División reiteró la audiencia inicial a la Administración, con el fin que manifestara por escrito lo que a bien tuviera con respecto a los alegatos formulados por la apelante, y ofreciera las pruebas que consideraran oportunas. Dicha audiencia fue atendida por la Administración mediante escrito incorporado al expediente de apelación.-----

**IV.** Que mediante auto de las once horas con doce minutos del dieciocho de octubre del dos mil veintiuno, se otorgó audiencia especial por el plazo de tres días hábiles a la empresa apelante, para que se refiriera a las argumentaciones realizadas por la adjudicataria en contra de su oferta al momento de contestar la audiencia inicial. Dicha audiencia fue atendida mediante escrito incorporado al expediente de apelación.-----

**V.** Que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 190 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, la audiencia final de conclusiones es de carácter facultativo, siendo que en el presente caso se consideró innecesario su otorgamiento, en vista de contarse con los elementos suficientes para resolver el recurso de apelación presentado. -----

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

## CONSIDERANDO

**I. HECHOS PROBADOS:** Para la resolución del presente asunto se ha tenido a la vista el expediente electrónico de la licitación abreviada No. 2021LA-000008-0002400001, que consta en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), que puede ser consultado en la dirección <https://www.sicop.go.cr/index.jsp> por lo que de acuerdo con la información consultada, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Consta en la oferta presentada por la empresa Construlínea Construcción S. A. la siguiente información: ---

**B. DESGLOSE DE HONORARIOS: "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA SALA DE MÁQUINAS DE LA ESTACIÓN DE BOMBEROS DE SANTA ANA"**

Descripción	Arancel ofertado (%)	Monto ofertado
Estudios preliminares	0,75%	€ 1 177 384,12
Anteproyecto	1,00%	€ 1 569 845,50
Planos y especificaciones técnicas	4,00%	€ 6 279 381,98
Dirección de obra:	5,00%	€ 7 849 227,48
<b>Monto total de honorarios:</b>		<b>€ 16 875 839,08</b>

**C. DESGLOSE DE ESTUDIOS TÉCNICOS: "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA SALA DE MÁQUINAS DE LA ESTACIÓN DE BOMBEROS DE SANTA ANA"**

Desglose de estudios técnicos			
Descripción	Costo Directo Total	Monto del Honorario fijo	Monto total de estudios técnicos
Estudios técnicos	€ 980 000,00	€ 495 000,00	€ 1 475 000,00

**D. PRECIO DE LA OFERTA: "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA SALA DE MÁQUINAS DE LA ESTACIÓN DE BOMBEROS DE SANTA ANA"**

MONTO PRESUPUESTADO PARA LA CONSTRUCCIÓN	€	138 633 710,51
MONTO PRESUPUESTADO DE HONORARIOS	€	16 875 839,08
MONTO PRESUPUESTADO DE ESTUDIOS TÉCNICOS	€	1 475 000,00
<b>PRECIO DE LA OFERTA</b>	<b>€</b>	<b>156 984 549,59</b>

(ver en el Sistema Integrado de Compras Públicas –SICOP- al que se accede mediante la dirección <https://www.sicop.go.cr/index.jsp> con el número de procedimiento N° 2021LA-000008-0002400001 / 3. Apertura de ofertas / consulta/ resultado de la apertura / oferta 3 Constructora Construlínea S. A. / documento adjunto / Oferta-Diseño y construcción Municipalidad de Santa Ana-2021LA-000008-0002400001.pdf). **2)** Consta oficio N° MSA-GIO-PEP-02-097-2021 del 14 de setiembre del 2021 mediante el cual el Ingeniero Eduardo Fallas Alpízar, Proceso de Ejecución de Proyectos de la Municipalidad de Santa Ana, emite el criterio técnico para la determinación del adjudicatario de la contratación, documento en el cual se indica respecto a la oferta de la empresa Construlínea lo siguiente: “a. El oferente CUMPLE con los requisitos de admisibilidad solicitados, presenta más de cinco proyectos debidamente registrados, inscritos en CFIA a partir del 2016. b. Se procedió con el análisis de

los requisitos técnicos y se determinó que el oferente **NO CUMPLE** con lo establecido en el cartel de licitación ya que el monto calculado por concepto de honorarios no coincide con el 10.75% indicado en su oferta. El oferente comete un error ya que calcula sus honorarios sobre el monto total de la oferta y no sobre el costo de la construcción como tal". (ver en el Sistema Integrado de Compras Públicas –SICOP- al que se accede mediante la dirección <https://www.sicop.go.cr/index.jsp> con el número de procedimiento N° 2021LA-000008-0002400001 / 3. Apertura de ofertas / Estudio técnicos de las ofertas / consultar / resultado final del estudio de las ofertas / resultado de verificación / registrar resultado final del estudio de las ofertas / información de la oferta / verificación / resultado/ no cumple / resultado de la solicitud de verificación o aprobación recibida / Documento adjunto / MSA-GIO-PEP-02-097-2021-ANALISIS\_ESTACION\_BOMBEROS\_STAANA.pdf [0.2 MB]). **3)** Consta dentro del expediente digital de la contratación, dentro de la Justificación de resultado de verificación, la siguiente manifestación por parte de la Administración: “**\*\*El Monto de honorarios cobrado por Construlinea no coincide con el porcentaje de 10.75% indicado en la oferta. El oferente erróneamente realiza el cálculo de honorarios sobre el monto total de la oferta la cual ya tiene sumados los honorarios y no sobre el presupuesto de construcción. Por lo anterior la oferta no es evaluada**”. (ver en el Sistema Integrado de Compras Públicas –SICOP- al que se accede mediante la dirección <https://www.sicop.go.cr/index.jsp> con el número de procedimiento N° 2021LA-000008-0002400001 / 3. Apertura de ofertas / Estudio técnicos de las ofertas / consultar / resultado final del estudio de las ofertas / resultado de verificación / registrar resultado final del estudio de las ofertas / Justificación de resultado de verificación).-----

**II. SOBRE LA LEGITIMACIÓN DE LA APELANTE. Sobre el motivo de descalificación de la oferta. Porcentaje de honorarios.** Señala la empresa apelante que la Municipalidad de Santa Ana emitió dos criterios técnicos el mismo día. El primero señalaba que cumple con todos los requisitos y condiciones, en tanto que en el segundo (MSA-GIO-PEP-02-097-2021), se señala lo siguiente: “**3. El monto de la oferta presentada por CONSTRULINEA es de CRC 156,769,032,08 (ciento cincuenta y seis millones setecientos sesenta y nueve mil treinta y dos colones 8/100). a. El oferente CUMPLE con los requisitos de admisibilidad solicitados, presenta más de cinco proyectos debidamente registrados, inscritos en CFIA a partir del 2016. b. Se procedió con el análisis de los requisitos técnicos y se determinó que el oferente **NO CUMPLE** con lo establecido en el cartel de licitación ya que el monto calculado por concepto de honorarios no coincide con el 10.75% indicado en su oferta. El oferente comete un error ya que calcula sus honorarios sobre el monto total de la oferta y no sobre el costo de la construcción como tal**”. Considera la apelante que el pliego de condiciones no

establece la manera de cobrar honorarios, para eso se encuentra regulado por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica en el Decreto Ejecutivo N° 18636-MOPT Arancel de Servicios Profesionales de Consultoría para edificaciones. Señala que la naturaleza de esta contratación es el diseño y la construcción de la sala de máquinas de la estación de bomberos de Santa Ana, por lo que entiende que el monto total del proyecto es por los servicios de diseño y construcción. Señala que su oferta sí cumple con la tarifa mínima establecida por el CFIA y presenta la siguiente fórmula: -----

$$\text{Porcentaje de Honorarios CFIA} = \frac{\text{Monto Total de Honorarios Ofertado}}{\text{Monto Total Ofertado del Proyecto}} \times 100 \%$$

$$\text{Porcentaje de Honorarios CFIA} \geq 10,5\%$$

Presenta la apelante la siguiente tabla con tarifas mínimas con las cuales indica su cumplimiento: -----

	Tarifa Mínima	Tarifa de Remodelación
Estudios preliminares:	0.50 %	0.75%
Anteproyecto:	1.00 %	1.50%
Planos y especificaciones técnicas:	4.00 %	6.00%
Inspección:	3.00 %	4.5%
Dirección Técnica:	5.00 %	7.5%
Administración:	12.00%	18%

Descripción	Arancel ofertado (%)	Monto ofertado
Estudios preliminares	0,75%	€ 1 177 384,12
Anteproyecto	1,00%	€ 1 569 845,50
Planos y especificaciones técnicas	4,00%	€ 6 279 381,98
Dirección de obra:	5,00%	€ 7 849 227,48
<b>Monto total de honorarios:</b>		<b>€ 16 875 839,08</b>

$$\text{Porcentaje de Honorarios Ofertado} = \frac{\text{€16 875 839,08}}{\text{€156 984 549,59}} \times 100\%$$

$$\text{Porcentaje de Honorarios Ofertado} = 10,75 \%$$

Por lo que considera que ha sido indebidamente excluida del concurso. Señala la empresa adjudicataria que los argumentos citados por la apelante al indicar que los porcentajes de honorarios fijados por el CFIA son mínimos, no son de recibo, porque el porcentaje fijado reglamentariamente por el Ente competente es de 10,5% siendo que cualquier exceso debe ser debidamente justificado, lo cual no sucedió. Señala la Administración que el análisis técnico fue determinado mediante una estimación de los precios promedio de mercado

(¢158.772.262,63) y la elaboración de un procedimiento aritméticamente sencillo, aspecto que señala que la empresa Construlinea Construcciones S.A. no logra abstraer. Además hace ver la diferencia entre el monto de la oferta del recurrente (-1,13%) y la del adjudicatario (-6,10%), indicando que la de la adjudicataria es la oferta más económica y que cumple con los requisitos técnicos. Señala que el motivo de la descalificación radica en que el oferente comete el error al estimar dos veces el costo de honorarios profesionales, siendo que esta legislación de contrato de servicios profesionales está basada en el Decreto Ejecutivo N° 3414-T así como lo establecido en el Reglamento para el Interior General de servicios de consultoría en Ingeniería y Arquitectura, el Arancel de Servicios profesionales de consultoría en Edificaciones (Decreto Ejecutivo N° 1836-MOPT) y Reglamento de Administrador de Proyectos de construcción (APC). Considera la Administración que los componentes para el valor total de la construcción debieron determinarse de acuerdo con la tabla (PAG 3 PEP-02), la cual estaba incluida en el Anexo IV del cartel. Añade la Administración, que el 10.75% correspondiente a los honorarios por servicios profesionales de acuerdo al valor de la construcción es de ¢14.903.123,88. Agrega la Administración que el análisis y el estudio están consignados en el documento análisis de ofertas que se encuentran en el expediente electrónico del cartel. **Criterio de la División:** A efectos de atender la apelación interpuesta, debe considerarse lo establecido en el artículo 185 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), el cual dispone que el escrito de apelación debe contar con la debida fundamentación de argumentos así como las pruebas o los estudios que los respalden. Así las cosas, el ejercicio de fundamentación de la apelante requiere una exposición clara, consecuente y apoyada en la documentación pertinente, que permita resolver su pretensión conforme al mérito de lo existente y probado en el respectivo expediente. Sobre el deber de fundamentación, esta Contraloría General ha señalado lo siguiente: *“En ese sentido, resulta necesario agregar que el artículo 185 de ese mismo Reglamento reitera la obligación en cuanto a que el recurso de apelación debe presentarse debidamente fundamentado. En consecuencia, el apelante debe presentar argumentos sólidos, concretos y aportar la prueba idónea en que apoya 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”*. (ver R-DCA-01009-2021 de las doce horas treinta y un minutos del catorce de setiembre del dos mil veintiuno). Aunado a lo anterior este Despacho también ha señalado lo siguiente: *“(…) Falta de fundamentación es, en suma, cuando el recurrente presenta una argumentación débil en contra del actuar administrativo y no presenta prueba mínima para amparar total o parcialmente su defensa”*. (Resolución N° R-DCA-1027-2016, de las doce horas cincuenta y cuatro minutos del diecinueve de diciembre del dos mil dieciséis). Así las cosas, de frente al

criterio externado por la Administración, resultaba imprescindible que la empresa apelante desarrollara el ejercicio y la prueba mínima requerida para demostrar que el razonamiento expuesto por la Municipalidad resulta improcedente de frente a la legislación o la técnica aplicable para el caso particular. En el caso en estudio, luego de la revisión de la oferta económica presentada por la empresa adjudicataria y su respectivo desglose (ver hecho probado N° 1), la Administración mediante el estudio técnico N° MSA-GIO-PEP-02-097-2021 (ver hecho probado N° 2) y lo indicado técnicamente dentro del expediente digital del concurso (ver hecho probado N° 3) consideró que la empresa Construlinea (empresa apelante) incumple con el monto por concepto de honorarios en tanto que no coincide con el 10.75% indicado en su oferta, señalando que el oferente comete un error, ya que calcula sus honorarios sobre el monto total de la oferta y no sobre el costo de la construcción como tal (ver hechos probados N° 2 y 3). Al respecto, la empresa apelante señala que el cartel no indica la manera en que se deben cobrar los honorarios y que por el contrario aplica el Arancel de Servicios Profesionales de Consultoría para Edificaciones (DE 18636-MOPT), asimismo indica que el monto de los servicios de consultoría se cobra sobre el total del proyecto (sea servicios de diseño y construcción para el presente proyecto) y no debe ser menos del 10,50% del monto total, remitiendo a los artículos 2 y 7 del Reglamento para la contratación de servicios de consultoría en ingeniería y arquitectura, para la definición de proyecto y la estimación global de costos ahí definidos. Según la tesis del apelante el cálculo de honorarios debe realizarse sobre el “Monto Total Ofertado del Proyecto” y de conformidad con el ejercicio numérico que aporta, la base de cálculo que emplea comprende el monto cotizado para la construcción de ₡138.633.710,51, para los honorarios de ₡16.875.839,08 y para los estudios técnicos de ₡1.475.000,00, para un total de ₡156.984.549,59. A partir de lo anterior, afirma que el porcentaje de honorarios profesionales para la contratación debe ser mayor o igual a 10,5%. Y presenta el ejercicio relativo a su oferta en el cual aplica un 10,75% a la base de cálculo antes dicha, tal y como se muestra a continuación: -----

$$\text{Porcentaje de Honorarios Ofertado} = \frac{\text{₡16 875 839,08}}{\text{₡156 984 549,59}} \times 100\%$$

$$\text{Porcentaje de Honorarios Ofertado} = 10,75 \%$$

Por su parte la Administración al evaluar las ofertas, determinó que el apelante no cumple debido a que el monto calculado por concepto de honorarios no coincide con el 10.75% indicado en su oferta y en su criterio el error que comete el apelante es que calcula sus honorarios sobre el monto total de la oferta y no sobre el costo de la construcción como tal. Es

decir, para la Administración los honorarios de 10,75% debían calcularse sobre los ₡138.633.710,51 cotizados para la construcción, lo que daría como resultado un monto de ₡14.903.123,88, generando una diferencia, tal y como se observa en el cuadro que aporta con su respuesta a la audiencia inicial. -----

Monto presupuestado para la construcción		₡138.633.710.51	
a. Estudios preliminares según oferta	0.75%	Monto real estimado	<i>Monto oferente</i>
		₡ 1.039.752,83	₡1.117.384.12
b. Anteproyecto	1.00%	₡ 1.386.337,11	₡1.569.845.50
c. Planos y especificaciones técnicas	4.00%	₡ 5.545.348,42	₡6.279.381.98
d. Dirección de Obra	5.00%	₡ 6.931.685,53	₡7.849.227.48
Total monto honorario	10.75%	₡14.903.123,88	₡16.875.839,08
Total diferencia honorarios		(₡-1.972.715.27)	

Como respaldo de su posición, en la audiencia inicial la Municipalidad refiere a normativa del CFIA y señala que “El reglamento indica que el profesional debe estimar sus honorarios profesionales debe ser estimada de acuerdo con el valor estimado de la obra” y que ese concepto “valor estimado de la obra” corresponde al monto de construcción. A partir de lo señalado por la recurrente, en conjunto con el análisis realizado por dicha empresa respecto al cobro de honorarios profesionales, es necesario demostrar que el mismo integra un precio cierto en los términos del artículo 25 del RLCA. En el presente caso, como ya se dijo, se tiene que la oferta del apelante es excluida del concurso por cuanto el porcentaje de honorarios profesionales está calculado sobre la base total del costo del proyecto y no solo sobre la construcción como indica el Arancel respectivo según el criterio de la Administración, ello por cuanto el porcentaje de 10,75% referido en su oferta como honorarios, equivalente en monto a ₡16.875.839,08, no resulta coincidente con el cálculo sobre el monto de construcción (₡14.903.123,88), refiriendo el apelante que este porcentaje sí debe hacerse sobre el monto total estimado del proyecto. En este orden de ideas, era de esperar que la recurrente lograra demostrar bajo un desarrollo claro, objetivo y debidamente construido, que su forma de cálculo de honorarios era la correcta, y en consecuencia que el precio finalmente ofertado es el correcto, para lo cual pudo haber aportado un criterio emitido por el CFIA como ente competente que respaldara su dicho. No obstante lo anterior, se evidencia una carencia en la fundamentación, en tanto que señala que el monto de los honorarios se cobra sobre el total del proyecto, mientras que por otra parte remite a la normativa para el cálculo del arancel (DE 18636-MOPT) que expresamente indica que las tarifas dependen del valor de la obra por realizarse. Así las cosas, se entiende que la argumentación de la empresa recurrente resulta

contradictoria en tanto que mientras que por un lado indica que la estimación de los honorarios profesionales se realiza a partir del costo total del proyecto, por otro lado remite a la normativa que menciona que los honorarios se deben estimar a partir del costo de la obra. Así las cosas tenemos que el ejercicio de la recurrente es contradictorio en sí mismo y sujeto a su propia interpretación, más allá de lo que establece la normativa aplicable. En esa misma línea, tampoco trae el apelante prueba alguna que demuestre que el concepto valor de la obra a realizarse o valor estimado de la obra mencionados en el arancel, de frente a la normativa sean equivalentes o iguales al concepto de valor total del proyecto que defiende el apelante como base de cálculo. Se echa de menos el ejercicio de la recurrente, con la prueba que resulte idónea a efectos de demostrar que la base de cálculo por él utilizada, entiéndase sobre la totalidad del proyecto, sea la correcta para determinar la validez de los honorarios profesionales presentados, máxime considerando que hace referencia a la normativa aplicable pero que juega en contra de lo señalado en su propia argumentación, pues la misma refiere que la base de cálculo corresponde al valor de la obra. De conformidad con lo expuesto, siendo que es responsabilidad de la apelante demostrar de manera fundamentada las razones por las cuales considera que el ejercicio realizado por la Administración resulta inadecuado, y que en este caso se evidencia por parte de la recurrente una evidente contradicción en su argumentación de frente a la norma que resultan aplicables para el caso en particular, procede **declarar sin lugar** este punto del recurso y con ello la recurrente no logra acreditar que cuenta con un precio cierto, válido y definitivo, de manera tal que se evidencia la falta de legitimación de la empresa apelante a efectos de presentar el recurso de apelación en estudio. Finalmente, es de advertir –a pesar de no resultar un aspecto discutido en el presente proceso- que queda bajo responsabilidad de la Administración, la verificación de la facultad que posee ese gobierno municipal según sus competencias, para llevar a cabo la inversión en el objeto contractual licitado, considerando su especialidad y finalidad. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 191 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa se omite pronunciamiento sobre otros aspectos, por carecer de interés para los efectos de lo que será dispuesto en la parte dispositiva de la presente resolución. -----

#### **POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 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 la empresa **CONSTRULÍNEA CONSTRUCCIÓN S. A.**, en contra del acto de adjudicación de la **LICITACIÓN ABREVIADA No. 2021LA-000008-0002400001**, promovida por la **MUNICIPALIDAD DE SANTA ANA** para el *“Diseño y Construcción de la Sala de máquinas*



de la Estación de Bomberos de Santa Ana”, acto recaído a favor de **CONSORCIO GA + AC (CONFORMADO POR LA EMPRESA GUTIERREZ ARQUITECTOS S. A. Y LA EMPRESA ARCO CINCO S. A., ACTO QUE SE CONFIRMA. 2)** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa, se da por agotada la vía administrativa. -- **NOTIFÍQUESE.**-----

Roberto Rodríguez Araica  
**Gerente de División interino**

Edgar Herrera Loaiza  
**Gerente Asociado**

Elard Gonzalo Ortega Pérez  
**Gerente Asociado**



GVG/GVQ/mtch  
NI: 1157, 31160, 31167, 31484, 32559, 33245, 34148, 34742, 34743, 36099  
**NN: 22695(DCA-4816-2021)**  
**G: 2021003900-2**  
**Expediente: CGR-REAP-2021006663**