
R-DCP-00021-2026

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Pública. San José, a la dos horas con dieciocho minutos del nueve de abril de dos mil veintiséis.

RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por **FCV ALFA DESARROLLOS S. A.**, en contra del acto de adjudicación del procedimiento **2024LPI-0035-PROERI-MEP (lote 2)**, contratación de estudios, diseño y construcción para las escuelas Brasilito y El Coco y el CTP de Nicoya acto recaído a favor del consorcio **APCA FABMIX-JOAMA**, por un monto de ₡1,106,934,516.75.

RESULTANDO

- I. Que mediante auto de las siete horas cuarenta y siete minutos del veintiséis de enero de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia inicial a las partes. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.
- II. Que mediante auto de las nueve horas doce minutos del doce de febrero de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la apelante para que se refiriera sobre los alegatos señalados por la Administración al atender la audiencia inicial.
- III. Que mediante auto de diez horas veintisiete minutos del veintitrés de febrero de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la apelante y Administración para que se refiriera sobre los alegatos señalados por la adjudicataria al atender la audiencia inicial. Además se solicita a la Administración remitir certificación de contenido presupuestario para el lote 2. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.
- IV. Que mediante auto de las ocho horas cuarenta y siete minutos del veinticinco de febrero de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración y adjudicataria para que se se refirieran sobre los alegatos señalados por la apelante, al atender la audiencia especial otorgada el 12 de febrero de 2026. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.
- V. Que mediante auto de las nueve horas treinta y cuatro minutos del diez de marzo de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración y al Banco Centroamericano de Integración Económica, para que se refirieran sobre la posibilidad de inyectar más fondos al presupuesto del lote 2 y qué sucede en caso que una oferta exceda el presupuesto. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.

VI. Que mediante auto de las diez horas un minuto del doce de marzo de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la apelante y adjudicatario para que se refirieran sobre la audiencia especial otorgada a la Administración y al BCIE. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.

VII. Que mediante auto de las diez horas veintinueve minutos del dieciocho de marzo de dos mil veintiséis, esta División prorrogó el plazo para resolver, conforme con lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley General de Contratación Pública.

VIII. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 97 de la Ley General de Contratación Pública, siendo facultativa la audiencia final, se consideró que no era necesario otorgar audiencia final a las partes, en vista de que durante el trámite del recurso se tenían todos los elementos necesarios para su resolución.

IX. 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: Los hechos que se han tenido por demostrados para efecto de la resolución, se han incorporado a la parte considerativa de la resolución con su respectiva referencia de prueba.

II. SOBRE EL FONDO

A. Sobre la competencia del órgano contralor

De conformidad con lo dispuesto en el oficio DVM-A-DIE-PROERI-RI-0038-2026 del 15 de enero de 2026, la contratación en cuestión es financiada con recursos del Contrato de Préstamo 2317 suscrito entre el país y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). La Ley No. 10456, Ley que aprueba el citado préstamo, estableció en su numeral quinto la no aplicación de la Ley General de Contratación Pública, pero no reguló el régimen recursivo.

Por su parte, el numeral 92 de la LGCP establece que: *“Cuando se promuevan concursos con sustento en normativa de un sujeto de derecho público internacional, al respectivo concurso le resultará aplicable el régimen recursivo previsto en la presente ley una vez que la Administración emita el acto final y, para todos los efectos, los concursos se asumirán*

como licitación mayor./ Cuando en la ley del empréstito se establezca un régimen recursivo especial, este deberá ser observado, de modo que no resultará de aplicación lo previsto en el párrafo anterior.” En el presente caso, no se estableció normativa especial, por lo que, en aplicación de los principios constitucionales de contratación pública, a la Contraloría General, le corresponde analizar las impugnaciones.

Sin embargo, dicha competencia se activa para aquellos concursos cuyo monto alcance el límite inferior de la licitación mayor. De esta forma en la resolución R-DCP-0030-2024 del 27 de junio de 2024, se indicó en lo que interesa: *“Sobre el particular, estima este órgano contralor que corresponde precisar los alcances de la norma y dimensionar necesariamente la competencia de esta Contraloría General de forma que resulte consistente con las regulaciones de la LGCP y resulte un ejercicio proporcionado y razonable del control frente a los proyectos que contempla la Ley No. 10456. (...) De ahí entonces, que si bajo el régimen ordinario de la LGCP el legislador ordinario no atribuyó competencia para conocer un procedimiento diferente, no resultaría consistente que en el caso de leyes especiales como el empréstito de la Ley No. 10456, se considere que podría conocer todos aquellos procedimientos incluso cuando su cuantía no alcance el monto de la licitación mayor. De ahí entonces que una lectura armónica del artículo 92 LGCP necesariamente implica reconocer que se ostenta la competencia en aquellos procedimientos bajo la nomenclatura de la normativa del sujeto de derecho público internacional que alcance el límite inferior del procedimiento de licitación mayor.”*

En este caso, se está impugnando el Lote 2: Escuela Brasilito, cuya adjudicación asciende a ₡1,106,934,516.75 (Expediente electrónico CGR-REAP-20206000984, Folio 15). Ahora, mediante la resolución R-DC-0142-2025 se establecieron los nuevos montos de umbrales vigentes para determinar el procedimiento aplicable, tanto para bienes y servicios como para obras. De esta forma, para el régimen ordinario, el límite inferior para la licitación mayor de obras, se estableció en ₡695.259.109, por lo que esta Contraloría General sí ostenta la competencia en este caso.

Por otra parte, y tal y como fue advertido en la audiencia inicial, el recurso en cuestión se presentó exclusivamente para el Lote 2, por lo que, el señalamiento indicado por la Administración, al remitir el expediente administrativo, en que solicita que el recurso debe rechazarse respecto de los demás lotes, no lleva razón, toda vez que los otros lotes no fueron cuestionado en el recurso, y así se reitera en esta resolución.

B. Sobre el presupuesto de la contratación.

La Contraloría General mediante auto de las 10 horas 27 minutos del 23 de febrero de 2026, otorgó audiencia especial a la Administración y empresa apelante. Dentro de los requerimientos que se efectuó a la Administración, se solicitó remitir certificación de contenido presupuestario para la contratación del lote 2.

De esta forma, mediante oficio No DVM-A-DIE-PROERI-RI-0219-2026 del 27 de febrero del año en curso, la Administración certifica que cuenta con un monto de \$2.444.678,98 (dos millones cuatrocientos cuarenta y cuatro mil seiscientos setenta y ocho dólares con 98/100), monto que se fundamenta técnicamente en el Informe de Diagnóstico de Necesidades de Espacios Físicos y Estimación Preliminar de Costos elaborado por el Departamento de Desarrollo de Obra del MEP (Expediente electrónico de la apelación CGR-REAP-2026000984, folio 62).

Con base en lo anterior, este órgano contralor mediante auto de las 9 horas 34 minutos del 10 de marzo de 2026 otorgó audiencia especial a la Administración y al Banco Centroamericano de Integración económica (BCIE) para que, a la luz de las Normas del BCIE vigentes para el caso, se indicara si se podía inyectar más fondos al presupuesto del lote 2 y de ser así cuánto sería y las normas aplicables. Además, qué sucedía si una oferta excede el presupuesto que se tiene dispuesto para la contratación y las normas aplicables.

La Administración al atender la audiencia especial (mediante oficio DVM-A-DIE-PROERI-RI-0269-2026 del 11 de marzo de 2026), manifiesta que la licitación 2024LPI-0035-PROERI-MEP forma parte de la ejecución del Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura Educativa (PROERI), financiado mediante el Contrato de préstamo No. 2317 suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Agrega que la normativa aplicable al procedimiento licitatorio son las Normas para la aplicación de la Política para la obtención de bienes, obras servicios y consultorías con recursos del BCIE (Resolución No. PRE-18/2024). De allí que el contrato se encuentra sujeto a las siguientes condiciones: los recursos provienen exclusivamente de la operación de préstamo aprobada para el programa, los gastos elegibles deben ejecutarse conforme a las Políticas y Normas de Adquisiciones del BCIE vigentes para la operación (Resolución No. PRE-18/2024). Y toda

contratación financiada con dichos recursos requiere la No Objeción del BCIE para su elegibilidad. La ejecución del contrato depende de la disponibilidad de recursos dentro de la operación de préstamo y de su aprobación por el organismo financiador. Agrega que las Políticas y Normas de Adquisiciones del BCIE no establecen una regla específica que disponga el rechazo automático de una oferta por el solo hecho de exceder el presupuesto estimado o los valores de referencia del mercado. En este tipo de situaciones, la normativa del Banco prevé que el tratamiento de las ofertas debe analizarse dentro del marco de la operación financiada y de la disponibilidad de recursos del programa. En ese sentido, la política del BCIE no impide que un prestatario pueda realizar ajustes presupuestarios dentro de una operación, siempre que los recursos existan dentro de la operación y el Banco otorgue la correspondiente No Objeción. No obstante, indica que para el caso concreto, no existe disponibilidad presupuestaria adicional dentro de la operación, que permita incrementar el presupuesto del lote 2. De esta forma los recursos del préstamo se encuentran programados y comprometidos en otros componentes del programa, incluyendo obras de infraestructura educativa previstas dentro del programa. Agrega que no existe una fuente de financiamiento adicional dentro de la operación que permita incrementar el presupuesto. Sostiene que la única fuente presupuestaria prevista corresponde a los recursos asignados dentro de la operación de préstamo, el monto disponible se encuentra limitado al presupuesto definido. La inexistencia de recursos adicionales dentro de la operación impediría contar con contenido presupuestario suficiente para adjudicar a una oferta cuyo monto exceda el presupuesto disponible. Manifiesta que emitir un acto en tales condiciones, generaría responsabilidad administrativa en contravención del artículo 100 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Reitera que no puede adjudicar un contrato cuyo monto supera el disponible establecido. Tampoco puede financiarse mediante recursos ordinarios del MEP. Menciona que financiar el contrato con recursos nacionales supondría: alterar la naturaleza jurídica del proyecto, desconocer las condiciones del Contrato de Préstamo N° 2317. Y dejar sin efecto la aplicación de la Política y Normas del BCIE al procedimiento licitatorio.

Ante dicha respuesta, este órgano contralor, mediante auto de las 10 horas un minuto del 12 de marzo de 2026, otorgó audiencia especial a la apelante y consorcio adjudicatario, para que se refirieran sobre la respuesta de audiencia especial otorgada a la Administración y BCIE.

La apelante señala que a pesar de que el MEP indica que no existe posibilidad material ni jurídica para incrementar el presupuesto del Lote 2, el BCIE manifiesta que no existe norma que impida inyectar más fondos. Indica que la limitación para inyectar más fondos proviene del MEP. Sostiene que el MEP sin razón técnica ni jurídica se niega a utilizar fondos disponibles en las partidas de Imprevistos y Estalamientos que el Pan Global de Inversiones contempla. Señala que no es cierto que no haya fondos, porque existe el componente de Imprevistos y Escalamientos. Indica que el MEP no aporta certificación con respecto a la ejecución total del programa de PROERI, y que si es un programa de \$700 millones es inverosímil que no exista un margen financiero para cubrir la brecha. Sostiene que no es cierto que exista imposibilidad jurídica y material de incrementar el presupuesto. Agrega que el MEP en el marco del mismo programa de PROERI ha emitido notificaciones de intención de adjudicación donde el precio final supera las estimaciones iniciales. Cita 3 ejemplos para evidenciar que el MEP ha aplicado la flexibilidad financiera permitida en otros proyectos. De allí que no existe restricción legal para incrementar el presupuesto, sino que obedece a la decisión discrecional.

Al respecto, resulta importante tener presente que en la enmienda 9 del pliego de condiciones se estableció que el presupuesto para la contratación era de \$11,834,382.68 y para el lote 2 \$2,444,678.98 (Véase expediente electrónico de la apelación CGR-REAP-2026000984, F 21), el cual es el mismo monto certificado por la Administración. En ese sentido véase que desde el pliego de condiciones todos los oferentes conocían el presupuesto que la entidad tenía disponible para cada lote, por lo que, si se tenía algún reparo sobre el mismo tuvo que haberse advertido por los mecanismos dispuestos por el ordenamiento jurídico. No obstante, el pliego se consolidó con dicho monto.

En el caso de la empresa apelante se tiene que para el lote 2 cotizó por un monto de ₡2.237.706.241,40 (Véase expediente electrónico de la apelación CGR-REAP-2026000984, F 20). La apertura de la oferta económica fue el 30 de setiembre de 2025 (Véase expediente electrónico de la apelación CGR-REAP-2026000984, F 20), por lo que el tipo de cambio de venta oficial era de ₡506. De esta forma los recursos disponibles a dicha fecha, con el tipo de cambio vigente era de ₡1.237.007.563,88, monto inferior al de la recurrente. Por su parte, el tipo de cambio a la fecha de adjudicación que fue el 29 de diciembre de 2025 (Véase expediente electrónico de la apelación CGR-REAP-2026000984, F 15) era de ₡500,27, por lo que el disponible en dicha fecha era de ₡1.222.999.553,32. De esta forma

se evidencia que para ambas fechas la oferta del apelante superaba el monto que se tiene para este lote.

Ahora queda claro, tal y como lo sostiene el MEP, que no existe impedimento legal para poder inyectarle más recursos. Desde esa perspectiva en tanto existieran más fondos provenientes del préstamo, se podría incrementar. No obstante, la Administración sostiene que para este caso no es posible. En ese sentido, no es cierto, como lo apunta el apelante, que el MEP señala que existe un impedimento legal. El impedimento de inyectar recursos no proviene de la normativa, sino que no existen más recursos del préstamo del cual echar mano para cubrir dicho monto. La Administración manifiesta que los recursos del préstamo se encuentran programados y comprometidos en otros componentes del programa, incluyendo obras de infraestructura educativa previstas dentro del programa. Agrega que no existe una fuente de financiamiento adicional dentro de la operación que permita incrementar el presupuesto

Sin embargo, el apelante manifiesta que ya en otras ocasiones la Administración ha adjudicado con montos superiores, por lo que también se podría dar en este caso. No obstante, se debe tomar en consideración que cada contratación es diferente y responde a particularidades distintas. El hecho que para otras ocasiones se haya podido inyectar más dinero, no obliga a que en este caso se dé. No demuestra que se esté ante la misma situación y que tanto para los casos citados, como para éste, exista el disponible necesario. Lo que se dio en esos casos responde a hechos particulares y en nada obliga a la Administración para que actúe de la misma forma en esta contratación, para la cual no se cuenta con más recursos. El apelante manifiesta que el préstamo es por un monto de \$700 millones por lo que le parece inverosímil que no se cuente con más fondos para inyectarle a este caso, pero no demuestra ni verifica que efectivamente existan fondos disponibles de los cuales se puede echar mano. El apelante parte del supuesto que como el contrato de préstamos es de una suma determinada, debería haber fondos adicionales para esta contratación. No obstante, esto es una suposición, ya que no presenta prueba mediante la cual se constate esa disponibilidad de recursos. A pesar que señala que extraña una certificación por parte de la Administración en que se verifique que no hay fondos, lo cierto es que quién alega la disponibilidad es su representada, por lo que es a quien le corresponde demostrar que no lleva razón la Administración licitante.

8

En este punto resulta importante advertir que desde el pliego de condiciones el recurrente conocía el presupuesto disponible, por lo que era de su entera responsabilidad establecer su propuesta valorando todas las condiciones con base en las cuales se iba a desarrollar la contratación. De esa manera, al cotizar un monto superior al disponible presupuestario, el oferente asumió, desde el inicio de la contratación, el riesgo que se materializa y evidencia en este momento de enfrentarse a una situación en la que se indica que no se cuenta con recursos para aumentar el disponible presupuestario para este proyecto. Lo anterior, considerando que el recurrente carece de poder de disposición para la toma de esa decisión.

De esta forma, y siendo que para este caso, la entidad licitante ha sido clara en cuanto a que no se cuenta con más recursos, y que la oferta de la apelante supera en demasía dicho monto, se concluye que no podría resultar adjudicataria, y por ende carece de un mejor derecho a la adjudicación. De lo que viene dicho entonces se declara **sin lugar** el recurso.

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 86 y 97 de la Ley General de Contratación Pública y 259 y siguientes del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, se resuelve: **1) DECLARAR SIN LUGAR** el recurso de apelación interpuesto por la empresa **FCV ALFA DESARROLLOS S. A.**, en contra del acto de adjudicación del procedimiento **2024LPI-0035-PROERI-MEP (lote 2)**, contratación de estudios, diseño y construcción para las escuelas Brasilito y El Coco y el CTP de Nicoya acto recaído a favor del consorcio **APCA FABMIX-JOAMA**, por un monto de **¢1,106,934,516.75. NOTIFÍQUESE.**

Alfredo Aguilar Arguedas
Gerente Asociado

Karen Castro Montero
Gerente Asociado a.i

Adriana Pacheco Vargas
Gerente Asociada

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

LGB/lhi
NI:530, 816, 2336, 2403, 2505, 3945, 4644, 4695, 4926, 5474, 5696, 5797
NN: DCP-0072(4314)-2026
G:2026000272-3
Exp: CGR-REAP-2026000984