

R-DCA-0871-2017

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las diez horas del veintitrés de octubre del dos mil diecisiete.-----

RECURSOS DE OBJECCIÓN interpuestos por **BG&A ABOGADOS CORPORATIVOS S.A.** y por **GUILLERMO ANGULO ÁLVAREZ** en contra del cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA 2017LN-000001-01** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE ACOSTA** para la contratación de servicios profesionales de tres abogados para cobro judicial de tributos adeudados a la Municipalidad de Acosta. -----

RESULTANDO

I. Que el nueve de octubre del dos mil diecisiete, la empresa GB&A Abogados Corporativos S.A. presentó vía correo electrónico recurso de objeción en contra del cartel de la licitación pública 2017LN-000001-01 promovida por la Municipalidad de Acosta. -----

II. Que el diez de octubre del dos mil diecisiete, el señor Guillermo Angulo Álvarez presentó recurso de objeción en contra del cartel de la licitación pública 2017LN-000001-01 promovida por la Municipalidad de Acosta. -----

III. Que mediante auto de las trece horas con cinco minutos del once de octubre del dos mil diecisiete, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara sobre los recursos de objeción interpuestos, la cual fue atendida mediante el oficio AM-879-2017 del diecisiete de octubre del dos mil diecisiete. -----

IV. 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. SOBRE EL FONDO: A) RECURSO INTERPUESTO POR GUILLERMO ANGULO ÁLVAREZ:

1) Ubicación de la oficina de los oferentes: En el punto II.5 del cartel se establece lo siguiente: **“II.5. Ubicación de la oficina de los oferentes.** *A efecto de no generar costos e imposición de molestias desproporcionadas a los contribuyentes en cobro judicial, los oferentes, deberán poseer oficina en un radio de 10 kilómetros con respecto a la ubicación de Municipalidad de Acosta (Indispensable). Lo dicho, porque es abusivo e irracional, atenta con el eficiente y eficaz servicio público y además, es altamente pernicioso para los contribuyentes en cobro judicial que tengan que desplazarse a oficinas que se ubiquen a distancias superiores a los 10 kilómetros de la Municipalidad de Acosta, bien sea, para obtener copia de expedientes, el recibo de pago de los honorarios profesionales que pagan al abogado, en general para obtener*

cualquier otro documento relacionado con el proceso de cobro judicial. A efecto de determinar la distancia, se deberá indicar el recorrido en kilómetros de la oficina del profesional, al edificio de la Municipalidad de Acosta, para tal efecto, es INDISPENSABLE, bajo prevención de descalificación automática, que los oferentes aporten un croquis, donde conste con toda claridad la ruta que se consideró al momento de establecer la distancia que se indica en la oferta.” **La objetante** cuestiona la distancia máxima permitida para la ubicación de la oficina del oferente, por considerar que dicha disposición es discriminatoria, desproporcionada, irracional y atenta contra los principios de libre participación, igualdad y libre competencia para todos los oferentes que tengan oficina abierta en otras ciudades del país. Manifiesta que la Municipalidad no puede tratar de justificar los elementos de exclusión estipulados en el cartel, ya que con los avances científicos, tecnológicos y procesales no es necesario señalar lugar en el perímetro judicial para recibir notificaciones, puesto que éstas se pueden recibir por fax o e-mail. Considera ilógico que se exija tener oficina abierta en un radio de 10 kilómetros para recibir a los contribuyentes que requieran copia de los expedientes, puesto que actualmente los expedientes de cobro judicial en todo el país son digitales y al notificarle al demandado se le entrega una copia íntegra de la demanda junto con los documentos que la respaldan, siendo innecesario apersonarse a la oficina del abogado para tal fin, además que al ser digital el expediente tendrá acceso al mismo. También considera ilógico que se exija tener oficina abierta en un radio de 10 kilómetros para recibir a los contribuyentes que requieran el recibo de pago de honorarios, ya que el demandado puede depositar los honorarios del abogado en una cuenta bancaria, teniendo el cliente o demandado el comprobante del depósito realizado, tal y como se hace en diferentes municipalidades. Menciona que él ha brindado servicios a las Municipalidades de Siquirres, Guácimo, Moravia, Curridabat, Pococí y Puntarenas, al Banco de Costa Rica y al Banco Popular y de Desarrollo Comunal y en ningún momento le ha causado afectación alguna a la Administración ni a los contribuyentes demandados. Considera que dicha disposición violenta el derecho al trabajo y ejercicio de la profesión, puesto que se le niega la oportunidad de brindar los servicios de abogacía. Solicita que se anule el requisito mencionado. La **Administración** rechaza la objeción. Explica que la ubicación geográfica de la oficina solicitada en el cartel obedece a un tema de seguridad y transparencia, para que los eventuales adjudicatarios mantengan una relación de accesibilidad territorial, tanto con el ente municipal como con los despachos judiciales en los cuales se tramitarían los procesos que se asignen. Explica que el cantón de Acosta, a pesar de estar muy cercano a San José, ha sido una zona con topografía muy accidentada y con escasas rutas de acceso, por lo que tradicionalmente se

solicita a quienes brinden sus servicios de todo tipo sean cercanos, para dar seguridad de que siempre serán accesibles. Considera que no se está violentando el bloque de legalidad, ni los principios que rigen la contratación administrativa, ni se está provocando discriminación alguna ni limitando el derecho al trabajo, como lo expresan los recurrentes. Menciona que el requisitos cartelario cuestionado tiene su fundamento en brindar un servicio eficaz y eficiente, ágil y ejecutivo, y contar con la certeza de que se podrá tener acceso entre los personeros del ente Municipal, los adjudicados de la licitación y los despachos judiciales. **Criterio de la División:**

Es frecuente que en los carteles de los concursos que promuevan las instituciones públicas para la contratación de abogados o notarios externos se establezca dentro de los requisitos de admisibilidad una distancia máxima dentro de la cual se debe ubicar la oficina del abogado o notario que desea participar en el concurso, lo cual ha generado que algunas ocasiones los potenciales oferentes objeten este tipo de requisitos; por ello es que este requerimiento ya ha sido analizado en oportunidades anteriores por esta División al resolver los respectivos recursos de objeción al cartel que se interponen. Entre otras resoluciones, podemos citar la R-DCA-169-2014 del 18 de marzo del 2014, en la cual se resolvió un recurso de objeción interpuesto por Guillermo Angulo Álvarez en contra del cartel de la licitación pública promovida por la Municipalidad de Moravia para la contratación de servicios profesionales de tres abogados para cobro judicial de tributos, y en esa oportunidad se indicó en lo que interesa, lo siguiente:

“Criterio de la División. *El recurso de objeción al cartel se brinda como una oportunidad procesal para que eventuales interesados en participar en los procedimientos de contratación administrativa soliciten remover cualquier obstáculo que estimen limita sus posibilidades de participación, y a la vez para coadyuvar con la Administración en la formulación y depuración del pliego de condiciones. Al tenor de lo dispuesto por el numeral 170 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), dicha gestión debe indicar las infracciones precisas que se le imputan al cartel, con señalamiento de las violaciones de los principios o normas propias de la contratación administrativa. De previo a proceder a realizar cualquier análisis de los argumentos vertidos y a efectos de resolver la objeción presentada, es preciso recordar el criterio reiterado de esta Contraloría General, considerando que la Administración licitante se constituye como el sujeto que mejor conoce las necesidades que pretende satisfacer. Por lo tanto, es la llamada a establecer los requerimientos cartelarios, bajo su potestad discrecional y atendiendo al interés público. Como consecuencia de lo anterior, no resulta factible que esta División pueda imponer, sin una justificación técnica y jurídica categórica, la adquisición de otro equipo, servicio o suministro diferente al que consta en el pliego cartelario. Como muestra de lo anterior, se puede observar el razonamiento de este órgano contralor disponiendo que: “(...) si la Administración ha determinado una forma idónea, específica y debidamente sustentada (desde el punto de vista técnico y tomando en*

consideración el respecto al interés general) de satisfacer sus necesidades, no pueden los particulares mediante el recurso de objeción al cartel pretender que la Administración cambie ese objeto contractual, con el único argumento de que ellos tienen otra forma para alcanzar similares resultados. Permitir esa situación cercenaría la discrecionalidad administrativa necesaria para determinar la mejor manera de satisfacer sus requerimientos, convirtiéndose de esa forma, los procedimientos de contratación administrativa en un interminable "acomodo" a las posibilidades de ofrecer de cada particular. Es claro que no se trata de limitar el derecho que tienen los potenciales oferentes de objetar aquellas cláusulas o condiciones que de alguna manera le restrinjan su derecho a participar en un concurso específico, pero tampoco puede llegarse al extremo de obligar a la Administración a seleccionar el objeto contractual que más convenga a un oferente" (RC-381-2000 de las 11:00 horas del 18 de setiembre de 2000). Visto lo anterior, el objetante que pretenda obtener un resultado favorable a raíz de su recurso de objeción, cuestionando requerimientos cartelarios, deberá reflejar en su escrito al menos los argumentos suficientes para acreditar que no existe justificación técnica, legal o financiera alguna por parte de la Administración para esa exigencia. Lo anterior, tomando en consideración que como resultado del fin público que en principio, persiguen los actos administrativos, éstos se presumen dictados en apego al ordenamiento jurídico. Derivado de lo expuesto, cada pliego de condiciones se entiende circunscrito a los principios de contratación administrativa, y en general al ordenamiento jurídico. No obstante, el propio ordenamiento jurídico, a sabiendas que las conductas administrativas no en todos los casos son precedidas de los estudios de rigor, necesarios y suficientes para garantizar su apego íntegro a nuestro sistema de normas vigente, prevé a favor de los sujetos particulares la posibilidad de desvirtuar dicha presunción. Para ello el objetante, deberá realizar un ejercicio tendiente a cuestionar y evidenciar que el acto recurrido es contrario a los principios rectores de la contratación administrativa. En ese mismo sentido el mencionado artículo 170 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), es sumamente claro al determinar que quien acciona en la vía administrativa a través del recurso de objeción, tiene la carga de la prueba, de manera que debe presentar, aportar y fundamentar debidamente sus alegatos incorporando la prueba correspondiente, a fin de demostrar que el bien o servicio que ofrece satisface las necesidades de la Administración, así como comprobar las infracciones que se le imputan al cartel, las violaciones a los principios de contratación administrativa o quebranto a cualquier regla de procedimiento o del ordenamiento en general. De conformidad con lo anterior, de frente al caso sometido al conocimiento de este órgano contralor, se tiene que la Administración dispuso que como requisito para la contratación de abogados, que estos cuenten con oficina abierta en un radio de 10 kilómetros con respecto a la ubicación de Municipalidad de Moravia. Mientras que el recurrente, considera que no resulta pertinente establecer dicha limitación y pretende cumplir con la contratación mediante la oficina que tiene abierta en la provincia de Limón. Para justificar sus alegatos señala que no es necesario contar con una oficina abierta a esa distancia, puesto que en la actualidad existen otros mecanismos digitales y electrónicos, que posibilitan que servicios como este se realicen sin la necesidad de trasladarse a la

oficina o a los despachos judiciales. No obstante, a criterio de este órgano contralor sus argumentos carecen de la fundamentación necesaria para proceder a declarar con lugar su recurso y obligar a la Administración a la modificación del pliego de condiciones. Obsérvese que sus argumentos se fundamentan únicamente en su mero decir, ya que es bajo su simple percepción que no existe valor agregado alguna en contar con una oficina a una distancia cercana a la Municipalidad respectiva. Como parte de sus argumentos señala la existencia de herramientas como el Internet que se pueden utilizar, sin embargo en ningún momento analiza la accesibilidad que puedan tener los usuarios a este tipo de herramientas y la posibilidad de realizar cada una de las actividades previstas dentro del servicio con un oficina a la distancia en la que se encuentra la propuesta por el recurrente. Por el contrario, la Administración expone dentro de las razones consideradas para efectos de establecer el requisito, el hecho que muchas de las personas que serían usuarias del servicio no cuentan con acceso a Internet y lo que se busca es establecer una oficina cuya distancia permita a los habitantes del cantón acceder con un corto tiempo y con un costo económico bajo. De ahí que entiende este órgano contralor, que el recurrente no ha logrado explicar con claridad la forma mediante la cual prestaría el servicio sin que la distancia entre su oficina y el cantón genere algún tipo de perjuicio o detrimento en el servicio que pretende ofrecer. No es cierto lo expuesto por parte del recurrente en cuanto a que se le esté limitando el derecho al trabajo o a la participación, pues nada impide que el oferente participe, mientras tenga la oficina abierta dentro del rango establecido por la Administración, que valga decir, el recurrente tampoco ha acreditado que se trate de un radio desproporcionado o irracional. En ese sentido, no resulta suficiente con que el objetante motive su pretensión únicamente en que se le permita la participación a través de la forma mediante la cual pretende ofrecer el servicio, por cuanto no se trata de intentar ajustar el pliego de condiciones del servicio que el objetante comercializa. Contrariamente, debería incluirse una adecuada relación entre las modificaciones solicitadas, la documentación o prueba aportada y las violaciones imputadas al cartel. De manera tal, que no solo se demuestre la calidad y eficiencia del servicio que se pretende ofertar, sino que también se demuestre que cumple a cabalidad con los requerimientos y necesidades de la administración, a efectos de satisfacer el interés público. Por consiguiente, con base en lo expuesto, se procede a **rechazar de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción planteado.” El análisis expuesto en la resolución citada aplica al caso bajo análisis, ya que el objetante no analiza el acceso a las herramientas tecnológicas respecto de los habitantes de Acosta, ni tampoco es de recibo lo alegado por el recurrente en cuanto a que se está violentando su derecho al trabajo y al ejercicio de la profesión, pues nada impide que el oferente participe, mientras tenga la oficina abierta dentro del rango establecido por la Administración, que valga decir, el recurrente tampoco ha acreditado que se trate de una distancia desproporcionada o irracional. La Administración, por su parte, sí indicó en la propia cláusula cartelaria las razones por las cuales considera necesario establecer dicho requisito a los

oferentes, y en este sentido la cláusula dice lo siguiente: “Lo dicho, porque es abusivo e irracional, atenta con el eficiente y eficaz servicio público y además, es altamente pernicioso para los contribuyentes en cobro judicial que tengan que desplazarse a oficinas que se ubiquen a distancias superiores a los 10 kilómetros de la Municipalidad de Acosta, bien sea, para obtener copia de expedientes, el recibo de pago de los honorarios profesionales que pagan al abogado, en general para obtener cualquier otro documento relacionado con el proceso de cobro judicial.” Además, a fin de acreditar la razonabilidad y proporcionalidad del requisito cartelario, en el oficio AM-879-2017 del 17 de octubre del 2017, manifestó lo siguiente: “Por decirlo de otra manera, y para reducir el punto al absurdo; tiene poco sentido para el ente Municipal de Acosta contratar los servicios para el Cobro Judicial simultáneamente de tres abogados, distribuidos de la siguiente manera un abogado de Paso Canoas, otro de la Cruz de Guanacaste y el otro de Talamanca, en caso de una reunión con los tres la misma debe ser programada con bastante tiempo para el desplazamiento, en el caso de una emergencia por tema de una firma física etc., ...” (folio 58 del expediente de la objeción). De conformidad con todo lo expuesto, se declara sin lugar el recurso de objeción interpuesto. **B) RECURSO INTERPUESTO POR BG&A ABOGADOS CORPORATIVOS S.A. 1) Ubicación de la oficina de los oferentes:** En el punto II.5 del cartel se establece lo siguiente: “**II.5. Ubicación de la oficina de los oferentes.** A efecto de no generar costos e imposición de molestias desproporcionadas a los contribuyentes en cobro judicial, los oferentes, deberán poseer oficina en un radio de 10 kilómetros con respecto a la ubicación de Municipalidad de Acosta (Indispensable). Lo dicho, porque es abusivo e irracional, atenta con el eficiente y eficaz servicio público y además, es altamente pernicioso para los contribuyentes en cobro judicial que tengan que desplazarse a oficinas que se ubiquen a distancias superiores a los 10 kilómetros de la Municipalidad de Acosta, bien sea, para obtener copia de expedientes, el recibo de pago de los honorarios profesionales que pagan al abogado, en general para obtener cualquier otro documento relacionado con el proceso de cobro judicial. A efecto de determinar la distancia, se deberá indicar el recorrido en kilómetros de la oficina del profesional, al edificio de la Municipalidad de Acosta, para tal efecto, es **INDISPENSABLE**, bajo prevención de descalificación automática, que los oferentes aporten un croquis, donde conste con toda claridad la ruta que se consideró al momento de establecer la distancia que se indica en la oferta.” **El objetante** cuestiona la distancia máxima permitida para la ubicación de la oficina del oferente, por considerar que con dicho requisito ella está siendo excluida del concurso, ya que no cuenta con oficina abierta en la zona requerida. Manifiesta que ello violenta los principios de

libre contratación y libre concurrencia, tomando en consideración que ella tiene amplia experiencia en brindar servicios de cobro judicial a diversas instituciones localizadas en distintos puntos del país. Explica que con el nuevo sistema de firma digital, correo electrónico como medio para atender notificaciones judiciales y el acceso a gestiones en línea, no habría inconveniente en el cumplimiento del objeto de la presente contratación, razón por la cual el requisito de admisibilidad no es procedente. Solicita que se elimine el requisito mencionado. La **Administración** rechaza la objeción. Explica que la ubicación geográfica de la oficina solicitada en el cartel obedece a un tema de seguridad y transparencia, para que los eventuales adjudicatarios mantengan una relación de accesibilidad territorial, tanto con el ente municipal como con los despachos judiciales en los cuales se tramitarían los procesos que se asignen. Explica que el cantón de Acosta, a pesar de estar muy cercano a San José, ha sido una zona con topografía muy accidentada y con escasas rutas de acceso, por lo que tradicionalmente se solicita a quienes brinden sus servicios de todo tipo sean cercanos, para dar seguridad de que siempre serán accesibles. Considera que no se está violentando el bloque de legalidad, ni los principios que rigen la contratación administrativa, ni se está provocando discriminación alguna ni limitando el derecho al trabajo, como lo expresan los recurrentes. Menciona que el requisito cartelario cuestionado tiene su fundamento en brindar un servicio eficaz y eficiente, ágil y ejecutivo, y contar con la certeza de que se podrá tener acceso entre los personeros del ente Municipal, los adjudicados de la licitación y los despachos judiciales. **Criterio de la División:** se observa que los argumentos expuestos por este recurrente son similares a los argumentos expuestos por el recurrente anterior, razón por la cual aplica aquí el mismo análisis expuesto anteriormente. Además, el objetante alega que *“...con el nuevo sistema de firma digital, correo electrónico como medio para atender notificaciones judiciales y acceso a gestiones en línea permanentemente, no habría inconveniente en el perfecto cumplimiento del objeto de la presente contratación,...”* (ver folio 04 del expediente de la objeción), pero no acreditó ni demostró que los habitantes de Acosta cuenten con este tipo de herramientas. Tampoco es de recibo lo alegado por la empresa recurrente en cuanto a que se está violentando el principio de libre participación o libre concurrencia, pues nada impide que el oferente participe, mientras tenga la oficina abierta dentro del rango establecido por la Administración, que valga decir, el recurrente tampoco ha acreditado que se trate de una distancia desproporcionada o irracional. En consecuencia, se **declara sin lugar** el recurso de objeción interpuesto. -----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en lo que disponen los artículos 81 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 178 y 180 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve: **1) DECLARAR SIN LUGAR** los recursos de objeción interpuestos por **BG&A ABOGADOS CORPORATIVOS S.A.** y por **GUILLERMO ANGULO ÁLVAREZ** en contra del cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA 2017LN-000001-01** promovida por la **MUNICIPALIDAD DE ACOSTA** para la contratación de servicios profesionales de tres abogados para cobro judicial de tributos adeudados a la Municipalidad de Acosta. **2) Se da por agotada la vía administrativa.** -----
NOTIFÍQUESE.-----

Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

Celina Mejía Chavarría
Fiscalizadora

CMCH/tsv
NN: 12515 (DCA-2562-2017)
NI: 25468, 25569, 26249, 26437
G: 2017003274-1