



R-DCA-00233-2022

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las diez horas con ocho minutos del tres de marzo del dos mil veintidós.-----

RECURSO DE OBJECCIÓN interpuesto por la empresa **ECOPLAN S.R.L.**, en contra del cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA N° 2022LN-000001-0004611901**, promovida por la **MUNICIPALIDAD DE PÉREZ ZELEDÓN**, para la “*contratación de servicios para la elaboración del plan de ordenamiento territorial para el cantón de Pérez Zeledón*”-----

RESULTANDO

I. Que en fecha diecisiete de febrero de dos mil veintidós, la empresa Ecoplan S.R.L. presentó ante la Contraloría General de la República, recurso de objeción en contra del cartel de la Licitación Pública N° 2022LN-000001-0004611901, promovida por la Municipalidad de Pérez Zeledón.-----

II. Que mediante auto de las quince horas veintitrés minutos del dieciocho de febrero de dos mil veintidós, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara sobre el recurso de objeción interpuesto por Ecoplan S.R.L. Dicha audiencia fue atendida mediante el oficio OFI-0019-22-SPM, del veintitrés de febrero de dos mil veintidós, que se encuentra incorporado al expediente digital de la objeción. -----

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. SOBRE EL DEBER DE FUNDAMENTACIÓN. Conviene señalar que de conformidad con el artículo 178 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se impone el deber de fundamentar la impugnación que realice de un recurso de objeción, lo cual implica no solo hacer un señalamiento respecto a la presunta ilegalidad o ilegitimidad de una cláusula cartelaria, sino que unido a ese planteamiento debe desarrollarse el argumento con la claridad requerida para demostrar precisamente ésta, aportando cuando así corresponda la prueba respectiva. Esta fundamentación requiere que el objetante demuestre que lo solicitado por la Administración en el pliego de condiciones limita de manera injustificada la libre participación en el concurso, afecta otros principios de la contratación administrativa o bien quebranta normas de procedimiento o del ordenamiento jurídico general. Sobre este tema debe señalar este órgano

contralor que a pesar que las cláusulas cartelarias se presumen válidas, mediante el mecanismo procesal del recurso de objeción los sujetos legitimados pueden solicitar la modificación o remoción de condiciones cartelarias que constituyan una injustificada limitación a los principios constitucionales que rigen la materia, eso sí llevando el recurrente la carga de la prueba, por lo que su dicho debe ser adecuadamente acreditado y fundamentado, según lo establece el artículo 178 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Lo anterior, por cuanto no debe perderse de vista que la Administración ostenta amplia discrecionalidad en la definición de la cláusulas cartelarias, siendo entonces que corresponde al objetante demostrar de qué forma esa facultad ha sido realizada de manera ilegítima, sea mediante una restricción injustificada a los principios de la contratación administrativa o bien a un quebranto de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública. Por otra parte, debe tenerse presente además, que el recurso de objeción no constituye un mecanismo para que un determinado proveedor procure ajustar el cartel de un concurso a su particular esquema de negocio o características del objeto que comercia, pues de ser así estaríamos subordinando el cumplimiento del interés público al interés particular, lo cual deberá tenerse presente cuando se señale falta de fundamentación en un determinado recurso. -----

II. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO PRESENTADO POR ECOPLAN S.R.L 1) De la patente municipal: la Objetante solicita eliminar el requisito sobre la Patente. Indica que su representada actualmente no está ubicada en el cantón de Pérez Zeledón. Menciona que ECOPLAN está incorporado al Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos, como se establece en los “REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD” y está registrada en la SETENA. Señala que esos son los requisitos generales para poder realizar los estudios que son el objeto de la presente licitación. La Administración manifiesta que dicho requerimiento se solicita con base a lo estipulado en el artículo 16 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, además de lo señalado en el artículo 98 del Código Municipal y del artículo 48 del Reglamento General de la Proveeduría Municipal. De igual manera, no se está solicitando que la Licencia Comercial sea específicamente del Cantón de Pérez Zeledón, si no que el oferente cuente con dicha Licencia, independientemente del lugar de operaciones, razón por lo que a criterio de la Administración Municipal se debe mantener este requisito. **Criterio de la División:** Como punto de partida para el análisis de este extremo del recurso, debe tenerse en cuenta lo indicado al inicio de la presente resolución en lo referente al deber de fundamentación por parte de quien

recurre. Ahora bien, se tiene que la objetante solicita eliminar el requisito sobre la patente municipal, pero sin hacer mayor explicación sobre las razones por las cuales dicho requisito le impide participar en el presente proceso de contratación o que dicho requisito vulnere alguno de los principios que rigen la materia de contratación administrativa. Solamente indica que su representada se encuentra incorporada al Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos (CFIA) y está registrada en la SETENA, pero sin fundamentar cómo estos aspectos relevarían la necesidad de aportar la patente comercial tal como la requiere el pliego cartelario y la normativa municipal sobre este tema, como se dijo tampoco justifica porqué este requisito limitaría o perjudicaría la participación de los posibles oferentes. Observa además este Órgano contralor, que la estipulación cartelaria no indica que (tal como lo indica la Administración) la patente comercial deba ser “... *específicamente del Cantón de Pérez Zeledón*” por tanto independientemente del lugar donde corresponda su patente, no será motivo que limite su participación. Lo anterior sin dejar de lado que la recurrente no demuestra de qué manera podría justificar el hecho de desconocer el imperativo legal asociado a este requisito cartelario, sea el artículo 88 del Código Municipal que estipula en lo que nos interesa: “*Para ejercer cualquier actividad lucrativa, los interesados deberán contar con la licencia municipal respectiva, la cual se obtendrá mediante el pago de un impuesto (...)*”. La objetante no desvirtúa de manera alguna las razones por las cuales según el pliego cartelario y la normativa aplicable este requisito deviene en innecesario o como se indicó líneas atrás, que el hecho de que su representada se encuentra incorporada al CFIA y está registrada en la SETENA la releva de cumplir con este requisito. Por todo lo anterior, se declara **sin lugar** este extremo del recurso. **2)**

Experiencia del oferente: la Objetante solicita se califiquen solamente los estudios iguales al objeto de la contratación, a saber: Planes Reguladores cantonales y EAE (Índice de Fragilidad Ambiental) y no darle puntuación a productos similares. Considera que esta aclaración es necesaria para que no se califiquen estudios que no están relacionados con el objeto de la contratación. Manifiesta que la Municipalidad no ocupa empresas con experiencia en urbanizaciones, ni estudios regionales, tampoco Planes Reguladores costeros, planes maestros o similares. Añade que el cantón de Pérez Zeledón es grande y complejo en muchos aspectos, por eso requiere de una firma con experiencia puntual en Planes Reguladores y EAE (IFAS). La Administración manifiesta que se realizará la modificación al cartel de la Cláusula 2.2 Experiencia del Oferente, con el fin de que se dé puntuación a las empresas que tengan

experiencia específica en la elaboración de planes reguladores y de ordenamiento territorial y EAE que estén debidamente aprobados por las instituciones competentes. **Criterio de la División:** Observando que la Administración se allana a lo pretendido por la objetante y manifiesta que modificará la cláusula 2.2, se declara **con lugar** este extremo del recurso. Quedando bajo responsabilidad de la Administración, las razones y justificaciones sobre la procedencia del allanamiento, el cual como se dijo se entiende fue debidamente valorado por la licitante. Se le ordena a la Administración proceder a realizar los ajustes pertinentes, por medio de la respectiva modificación cartelaria, a la cual debe otorgarse la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes. **3) Multas y cláusula penal:** la Objetante considera que las multas planteadas son de montos desproporcionados, lo que limita la participación de los oferentes, porque en una semana de atraso, se pone en riesgo la continuidad y el equilibrio financiero del estudio. Agrega que las multas se aplicarían cuando no se cumplan los plazos de entrega de los productos y no a partir de la fecha de la elaboración de la oferta. La Administración manifiesta que realizará modificación en el apartado 15 del Capítulo 1 “Multas y Cláusula Penal”, en tres puntos específicos: Bajar la multa de cinco (5) colones a un colón (1) por cada mil colones adjudicados, por cada día de atraso imputable al Adjudicatario. / Contar los días hábiles de atraso y no los días naturales. / Los días de atraso se contarán a partir de los plazos de entrega según cronograma, y no “a partir de la fecha ofertada”. **Criterio de la División:** Observando que la Administración se allana y manifiesta que modificará el apartado 15 del Capítulo 1 “Multas y Cláusula Penal” en los términos supra indicados, con lo cual se entiende se tendría por satisfecho lo pretendido por la recurrente, dado no hizo una pretensión en concreto, se declara **con lugar** este extremo del recurso. Quedando bajo responsabilidad de la Administración, las razones y justificaciones sobre la procedencia del allanamiento, el cual como se dijo se entiende fue debidamente valorado por la licitante. Se le ordena a la Administración proceder a realizar los ajustes pertinentes, por medio de la respectiva modificación cartelaria, a la cual debe otorgarse la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes. **4) Experiencia en estudios, desarrollo o implementación de planes reguladores cantonales o nacionales terrestres:** la Objetante indica que se pide experiencia en implementación y eso no forma parte de las tareas de los estudios de la presente contratación.

Señala que la implementación es una tarea de la propia Municipalidad, cuando el estudio esté aprobado. Solicita eliminar la palabra “implementación”, al igual que en el punto, “2. CARACTERIZACIÓN DEL OBJETO”. La Administración manifiesta que tal y como indica la empresa objetante en su documento, el proceso de implementación del Plan de Ordenamiento Territorial es una tarea que debe realizar la Municipalidad por medio de acuerdo con el Consejo (sic) Municipal, tal y como se detalla en el apartado 2.1.7.2, del Capítulo V del Cartel. Señala que por error involuntario se incluyó la palabra “implementación” en el título del rubro “b” del apartado “2.3.2 Evaluación de los profesionales del Equipo Planificador” y en el apartado “2. Caracterización del Objeto”, del Capítulo V, por lo que se procederá a eliminar dicha palabra en los dos puntos señalados. **Criterio de la División:** Teniendo en cuenta que la Administración reconoce que por “error involuntario se incluyó la palabra implementación” y manifiesta que eliminará dicha palabra en los dos puntos señalados. Entiende esta División que tácitamente se está allanando a lo pretendido por la recurrente, por lo que se declara **con lugar** este extremo del recurso. Quedando bajo responsabilidad de la Administración, las razones y justificaciones sobre la procedencia del allanamiento, el cual como se dijo se entiende fue debidamente valorado por la licitante. Se le ordena a la Administración proceder a realizar los ajustes pertinentes, por medio de la respectiva modificación cartelaria, a la cual debe otorgarse la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes. **5) Informes:** la Objetante estima que someter todos los informes a aprobación del Concejo, como se establece en este apartado hará muy complejo el proceso y el cumplimiento de los plazos del estudio. Considera que los estudios son de carácter técnico y no le compete al Concejo revisar informes parciales, tarea que es de la Comisión del Plan Regulador. Opina que le corresponde al Concejo la aprobación del Informe Final. Solicita hacer el ajuste en ese apartado. La Administración manifiesta que el requerimiento indicado en el apartado “1.Informes” del Capítulo IV, fue incluido por ser parte del acuerdo tomado por el Concejo Municipal en sesión ordinaria 053-2021, acuerdo 03), celebrada el día 20 de abril del 2020, en el cual se indica: “ *d) La empresa que realice el Plan Regulador deberá rendir a este concejo informe de los avances en cada etapa con el fin de que estos sean aprobados o rechazados por parte del Concejo Municipal....*” y por estar así estipulado en la Cláusula “*Cuarta: Obligaciones de la Municipalidad*” del Convenio de Cooperación entre el INVU y esta Municipalidad, en la cual se indica “ *La Municipalidad entregará al Instituto los*

documentos para ser revisados en cada etapa. Se deberá de contar con la aprobación del Concejo del documento final por cada fase, con el fin de garantizar una aprobación parcial del documento.”, por lo tanto, esta Administración Municipal no acepta el alegato interpuesto para este punto. **Criterio de la División:** como punto de partida para el análisis de este extremo del recurso, debe tenerse en cuenta lo indicado al inicio de la presente resolución en lo referente al deber de fundamentación por parte de quien recurre. En este extremo del recurso la objetante reclama que el hecho de someter todos los informes a aprobación del Concejo “*hará muy complejo el proceso y el cumplimiento de los plazos del estudio*” pero no explica ni desarrolla los motivos por los cuales llega a esta conclusión. Extraña esta División un desarrollo argumental adecuado y suficiente, mediante el cual quien recurre demuestre que lo estipulado en este apartado del pliego de condiciones impida a los oferentes poder cumplir con el objeto contractual, si bien es cierto considera (más no explica) la “complejidad” de lo solicitado por la Administración licitante, no prueba ni aporta ningún tipo de ejercicio que evidencie que el cumplimiento de los plazos aludidos pueda verse afectado a raíz de tal requerimiento. Sobre este mismo orden de ideas, en las someras manifestaciones de la objetante no se encuentra ningún razonamiento que desvirtúe lo establecido en el acuerdo del Concejo Municipal (acuerdo 03 de la sesión ordinaria 053-2021 del día 20 de abril del 2020) como el Convenio de Cooperación entre el INVU y la Municipalidad licitante, toda vez que ambos acuerdos constituyen el motivo por el cual el contratista deberá someter los informes ante el Concejo Municipal para su respectiva aprobación. Aunado a lo anterior, la objetante no prueba que el Concejo Municipal carezca de competencia para realizar tal función. Como corolario de todo lo anterior, tampoco justifica la recurrente por qué la metodología dispuesta en este requisito limitaría o perjudicaría la participación de los posibles oferentes o lesiona alguno de los principios de la contratación administrativa. Por carecer de una debida fundamentación se declara **sin lugar** este extremo del recurso. **6) Plazo de entrega:** la Objetante manifiesta que no se puede cumplir lo ahí indicado. Estima que la entrega se hará hasta que las instituciones aprueben el proyecto y se realice la Audiencia Pública y por eso el plazo no se puede definir en el cronograma. Considera que en el plazo de revisión, no se está tomando en cuenta el proceso de acompañamiento que hará el INVU, el cual reduce plazo de revisiones y éstas se van desarrollando durante la elaboración del proyecto. Añade que lo mismo ocurre con el Plazo de modificaciones, donde tampoco se consideró el acompañamiento del INVU. La Administración

manifiesta que una vez analizado lo alegado, encontró que lo indicado en el apartado 2.8 de la página 19 respecto al plazo de entrega del informe final no era concordante con lo que se indicaba en el apartado 2.7.1 del Cartel en su página 41, por lo que se procederá a realizar dicha subsanación. Señala que respecto a los plazos de revisiones por parte del INVU, las indicadas en el Cartel están basadas en el Convenio de Cooperación firmado entre el INVU y la Municipalidad. **Criterio de la División:** Observando que la Administración se allana y manifiesta que modificará el apartado 15 del Capítulo 1 “Multas y Cláusula Penal” en los términos supra indicados, se declara **con lugar** este extremo del recurso. Quedando bajo responsabilidad de la Administración, las razones y justificaciones sobre la procedencia del allanamiento, el cual como se dijo se entiende fue debidamente valorado por la licitante. Se le ordena a la Administración proceder a realizar los ajustes pertinentes, por medio de la respectiva modificación cartelaria, a la cual debe otorgarse la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.

7) Eje ambiental: la Objetante indica que el cartel establece que para el eje ambiental, se integran las variables que se entregan a la SETENA, lo cual considera incorrecto. Considera que el eje ambiental que pide el manual del INVU tiene sus propias variables y se desarrolla de manera distinta. Agrega que el tema de la variable ambiental que se desarrolla según el Decreto N°32967-MINAE o Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) debe aparecer en el cartel, como un tema diferenciado. Señala que en la página 29 del cartel, nuevamente se indica el tema del Eje Ambiental. Estima que este eje debe desarrollarse según el manual del INVU y es aparte del estudio ambiental que se debe realizar para la SETENA, el cual debería señalarse como el estudio de EAE ya indicado anteriormente. La Administración manifiesta que la razón por la cual se incluyó el estudio del EAE en este apartado se debe a que en el “Manual de Planes Reguladores como instrumento de Ordenamiento Territorial”, en la “Actividad 2.5”, indica lo siguiente: *“Tal como se indicó en la Actividad 2.1; para el análisis de los ejes Social, Físico espacial, Económico y Político Institucional se pueden utilizar las técnicas y procedimientos definidos por el Equipo Planificador en el Marco Metodológico. Mientras que para el análisis del Eje Ambiental se deben utilizar los establecidos por SETENA y SENARA en su normativa vigente”*. Señala que considerando que el estudio EAE representa cerca de un 40% del trabajo técnico a realizar, se procederá a efectuar un cambio en el apartado 10 del Cartel “Forma de Pago” con el fin de separar la entrega del informe del Análisis Ambiental con la entrega del

informe del diagnóstico territorial de los demás ejes (Social, Físico-Espacial, Económico, Político Institucional, Jurídico). Quedando de la siguiente manera:-----

Número	Concepto	Porcentaje
1	Entrega del marco metodológico, plan de trabajo y cronograma de trabajo (I Informe Parcial)	5%
2	Recopilación y sistematización de los datos y elaboración de mapa base.(II Informe Parcial)	10%
3	Diagnóstico Territorial Análisis por eje: Identificación de resultados por eje y análisis unificado. (III Informe Parcial)	10%
4	Entrega de estudios ambientales (IFAs) incluyendo el análisis del Alcance Ambiental (IV Informe Parcial)	15%
5	Formulación de la Política de Desarrollo Urbano. Pronóstico Territorial Formulación de Acciones estratégicas Formulación de los Reglamentos de Desarrollo Urbano, y Zonificación y Desarrollo sostenible. Elaboración del Mapa de Zonificación (V Informe Parcial)	35%
6	Elaboración de la Estrategia de seguimiento y entrega formal de documentos para revisión y visto bueno del INVU y SETENA** (se suspende el plazo mientras las instituciones dan respuesta) (VI Informe Parcial)	10%
7	Entrega de Informe Final Preliminar	10%
8	Entrega de Informe Final y resolución de aprobación por parte del INVU	5%
TOTAL		100%

Criterio de la División: Nota este Despacho a partir de las manifestaciones de la objetante, que esta no realiza una pretensión en concreto, no se identifica una petición en particular sobre este punto, por lo que corresponde más bien una simple consideración al respecto del eje ambiental. No obstante lo anterior, la Licitante propone realizar una modificación al apartado 15 del Capítulo 1 “Multas y Cláusula Penal” en los términos supra indicados, entendiéndose con esto se cumplen las pretensiones de quien recurre. Por lo que, observando que la Administración se allana y manifiesta que modificará el pliego cartelario, se declara **con lugar** este extremo del recurso. Quedando bajo responsabilidad de la Administración, las razones y justificaciones sobre la procedencia del allanamiento, el cual como se dijo se entiende fue debidamente valorado por la licitante. Se le ordena a la Administración proceder a realizar los ajustes pertinentes, por medio de la respectiva modificación cartelaria, a la cual debe otorgarse la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes. **8) Reglamento de zonificación:** la Objetante solicita eliminar de este apartado lo siguiente: *“Proponer los sistemas y tecnologías óptimas para el manejo integral de residuos sólidos, conforme al volumen actual y potencial de producción de residuos en el Cantón y a las condiciones de fragilidad ambiental del territorio”*, porque considera que no es pertinente para el alcance de los estudios. La Administración manifiesta que admite la solicitud realizada por la recurrente por lo que dicho párrafo será eliminado del cartel. **Criterio de la División:** Observando que la Administración se allana a lo

pretendido por la objetante y manifiesta que modificará la cláusula objetada, se declara **con lugar** este extremo del recurso. Quedando bajo responsabilidad de la Administración, las razones y justificaciones sobre la procedencia del allanamiento, el cual como se dijo se entiende fue debidamente valorado por la licitante. Se le ordena a la Administración proceder a realizar los ajustes pertinentes, por medio de la respectiva modificación cartelaria, a la cual debe otorgarse la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.-----

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en 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 PARCIALMENTE CON LUGAR** el recurso de objeción interpuesto por la empresa **ECOPLAN S.R.L**, en contra del cartel de la **LICITACIÓN PÚBLICA N° 2022LN-000001-0004611901**, promovida por la **MUNICIPALIDAD DE PÉREZ ZELEDON**, para la *“contratación de servicios para la elaboración del plan de ordenamiento territorial para el cantón de Pérez Zeledón.* **2) PREVENIR** a la Administración para que proceda a realizar las modificaciones indicadas al cartel, dentro del término y condiciones previstas en el artículo 180 del citado Reglamento. **3) Se da por agotada la vía administrativa.**-----

NOTIFÍQUESE.-----

Karen Castro Montero
Asistente Técnica



Allan G. Quesada Monge
Fiscalizador Asociado

AGQM/nrg
NI: 5201, 5696
NN: 3383 (DCA-0790-2022)
G: 2022001287-1

Expediente: CGR-ROC- 2022001851