

R-DCP-00031-2026

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Pública. San José, a las trece horas con veintidós minutos del dos de junio del dos mil veintiséis.

RECURSO DE OBJECCIÓN interpuesto por la empresa **ECOPLAN SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA** en contra del pliego de condiciones del **CONCURSO No.2026FP-000008** promovido por el **INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORÍA MUNICIPAL (IFAM)** para la contratación de: “Servicios profesionales para la elaboración del plan regulador urbano para las municipalidades seleccionadas - Grupo B.1”.

RESULTANDO

I. Que el cinco de mayo del dos mil veintiséis, la empresa ECOPLAN Sociedad de Responsabilidad Limitada presentó ante la Contraloría General de la República un recurso de objeción en contra del pliego de condiciones del Concurso No.2026-FP-000008 promovido por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) para la contratación de: “Servicios profesionales para la elaboración del plan regulador urbano para las municipalidades seleccionadas - Grupo B.1”.

II. Que mediante auto de las catorce horas con cincuenta y dos minutos del seis de mayo de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración para que aportara información relacionada con el trámite de este concurso. Dicha audiencia fue atendida por la Administración mediante el oficio DA-UAC-0048-2026 del siete de mayo del dos mil veintiséis.

III. Que mediante auto de las nueve horas con veinte minutos del once de mayo del dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración para que se pronunciara sobre el recurso de objeción interpuesto. Dicha audiencia fue atendida por la Administración mediante el oficio DA-UAC-0055-2026 del veintiuno de mayo del dos mil veintiséis.

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 LA COMPETENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA CONOCER DEL RECURSO INTERPUESTO.

Con el fin de determinar la competencia para conocer del recurso de objeción interpuesto, este órgano contralor le otorgó una audiencia especial al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) para que indicara, entre otras cosas, cuál normativa aplica a este concurso, el origen de los fondos y el monto estimado de la contratación. En respuesta a dicha audiencia especial, el IFAM remitió el oficio DA-UAC-0048-2026 del 07 de mayo del 2026, suscrito por Alejandro Sequeira Umaña en su condición de Encargado a.i. de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones, en el cual se indica lo siguiente: “a. *El concurso público se aplicará de forma supletoria la Ley General de Contratación Pública, No.9986 y su Reglamento cuando el Reglamento del Fondo de Preinversión, según Decreto Ejecutivo No.24658-PLAN de 21 de setiembre de 1995, publicado en la Gaceta No. 191 de 9 de octubre de 1995, no cite algún aspecto respecto alguna de las etapas del proceso de contratación. / b. El concurso público tiene sustento en el Reglamento de Fondo de Preinversión y cuando ese reglamento no haga referencia algún aspecto sobre alguna de las etapas del proceso de contratación, como es el caso del régimen recurso, se aplica lo dispuesto en la Ley General de Contratación Pública y su reglamento, dicha norma es nacional. / c. La disponibilidad presupuestaria para el concurso público que es el monto se estima costará el objeto de la contratación es por la suma de ₡373.444.016,25, conforme el monto autorizado por el Fondo de Preinversión de MIDEPLAN.*” (ver documento en el folio 07 del expediente del recurso de la objeción).

Adicionalmente, en el pliego de condiciones se indica lo siguiente: “*Este Concurso Público está enmarcado en los lineamientos establecidos en el Anexo B del “CONTRATO DE PRÉSTAMO” suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) No. 569/OC-CR, aprobado por la Ley del Fondo de Preinversión (No. 7376 del 23 de febrero de 1994) y su Reglamento (Decreto Ejecutivo No.24658-PLAN del 21 de setiembre de 1995).*” (ver documento en el folio 09 del expediente del recurso de objeción).

Al respecto, este órgano contralor ya se ha referido al régimen recursivo aplicable a los procedimientos de contratación promovidos con fundamento en el Contrato de Préstamo aprobado por la Ley No. 7376 y su Reglamento (Decreto Ejecutivo No. 24658-PLAN del 21 de setiembre de 1995), y la competencia que tiene este órgano contralor para conocer de los recursos de objeción al pliego de condiciones de dichos concursos. Concretamente en la

resolución R-DCP-00010-2025 del 03 de marzo del 2025 se indicó sobre este tema lo siguiente: **“II.- SOBRE LA COMPETENCIA DE ESTA DIVISIÓN PARA RESOLVER EL RECURSO DE OBJECCIÓN** / El pliego de condiciones establece que: “Este Concurso Público está enmarcado en los lineamientos establecidos en el Anexo B del “CONTRATO DE PRÉSTAMO” suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) No. 569/OC-CR, aprobado por la Ley del Fondo de Preinversión (No. 7376 del 23 de febrero de 1994) y su Reglamento (Decreto Ejecutivo No.24658-PLAN del 21 de setiembre de 1995).” (ver folio 04 del expediente del recurso de objeción). / Así, es claro que según se indica, los fondos con los cuales se haría frente a la contratación planteada provienen del Contrato de Préstamo celebrado entre el Gobierno de la República y el Banco Interamericano de Desarrollo, aprobado por la ley 7376, la cual indica: “Artículo 1.- Apruébase el Contrato de Préstamo No. 569/OC-CR, suscrito el día 16 de noviembre de 1989, entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por la suma de seis millones de dólares estadounidenses (US\$6.000.000) y sus Anexos A y B. Este préstamo se destinará al financiamiento de un programa de preinversión, en adelante denominado el PROGRAMA (...)”. / De igual forma, en dicha ley, específicamente en la cláusula 6.09, se establece lo siguiente: “Contratación de consultores, profesionales o expertos. Los beneficiarios elegirán y contratarán directamente los servicios o consultores, profesionales o expertos que sean necesarios para dar cumplimiento a las disposiciones pertinentes de este Contrato, **conforme con el procedimiento que aparece en el Anexo B.**” (destacado es propio). Y en dicho Anexo B, Sección V. “Procedimientos de Selección y Contratación”, se determinan aspectos generales para la realización de los procedimientos de contratación. / Aunado a lo anterior es menester señalar que el Presidente de la República y el Ministerio de Planificación y Política Económica decretaron el Reglamento del Fondo de Preinversión, el cual viene a reglar la Ley 7376, y en su artículo 60 establece: “Los Consultores serán seleccionados con base en uno de los procedimientos siguientes: Concurso Público: para contratar consultores por servicios cuyos costos excedan de US\$ 100.000 (cien mil dólares de los Estados Unidos de América) o su equivalente en moneda nacional; y Concurso Privado: para contratar consultores por servicios cuyos costos no excedan de US\$ 100.000 (cien mil dólares de los Estados Unidos de América) o su equivalente en moneda nacional”. / De lo anterior se concluye que dichos fondos se encuentran regulados por un régimen normativo especial como lo es la Ley 7376 y el Reglamento del Fondo de Preinversión, donde se establecen procedimientos de contratación diferentes a los regulados la LGCP, normativas que no regulan la materia

recursiva que aplicaría al presente concurso público. / Adicionalmente se tiene que mediante oficio DA-UAC-0030-2025 del 12 de febrero de 2025, emitido por el señor Alejandro Sequeira Umaña, Encargado a.i. Unidad de Adquisiciones y Contrataciones, se afirma que “El concurso público tiene sustento en el Reglamento de Fondo de Preinversión y cuando ese reglamento no haga referencia a algún aspecto sobre alguna de las etapas del proceso de contratación, como es el caso del régimen recursivo, se aplica lo dispuesto en la Ley General de Contratación Pública y su reglamento”.(ver folio 03 del expediente del recurso de objeción) / Aplicando todo lo anterior de frente al artículo 92 de la LGCP, que establece que a los concursos promovidos con sustento en normativa de un sujeto de derecho público internacional, al respectivo concurso le resultará aplicable el régimen recursivo previsto en la LGCP, para todos los efectos, los concursos se asumirán como licitación mayor. / Respecto a lo anterior mediante resolución R-DCP-00030-2024 esta Contraloría General dimensionó la aplicación del artículo 92 de la LGCP en relación con la impugnación de concursos realizados al amparo de empréstitos internacionales, concluyendo que la competencia para conocer los recursos de objeción al pliego se limita a aquellos que alcancen el límite inferior del procedimiento de licitación mayor establecido en la LGCP. /En el caso particular y de conformidad con el oficio No. DA-UAC-0030-2025 del 12 de febrero de 2025, se tiene que la estimación de esta contratación es de ₡514.963.900,00, lo cual se confirma en el oficio No. DA-UAC-0041-2025 del 24 de febrero de 2025 (ver folios 03 y 12 del expediente del recurso de objeción) / En vista de lo anterior y considerando que el objeto del concurso es un servicio profesional y que para el régimen ordinario, el cual le resulta aplicable al IFAM, el umbral vigente para la licitación mayor para bienes y servicios es ₡233.449.258 (ver La Gaceta No 237 del martes 17 de diciembre del 2024), se concluye que el presente concurso alcanza y supera el monto que corresponde para una licitación mayor. / Se puede concluir entonces que esta Contraloría General ostenta la competencia para conocer el recurso de objeción y que se debe equipararse el régimen recursivo aplicable según las regulaciones de la LGCP y el RLGCP.” (el destacado es del original). Así las cosas, y de conformidad con el criterio expuesto en la resolución citada, se concluye que en las contrataciones promovidas con fundamento en el Contrato de Préstamo aprobado por la Ley No. 7376 y su Reglamento (Decreto Ejecutivo No. 24658-PLAN del 21 de setiembre de 1995) la Contraloría General de la República ostenta la competencia para conocer del recurso de objeción siempre y cuando el presupuesto estimado de cada concurso alcance el umbral inferior establecido para la licitación mayor.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley General de Contratación Pública y la actualización de los umbrales de los procedimientos de contratación mediante la resolución R-DC-00142-2025 del 10 de diciembre del 2025 (publicada en La Gaceta No.237 del 17 de diciembre del 2025), se tiene que al IFAM le aplica el régimen ordinario, y para dicho régimen el umbral vigente actualmente para la licitación mayor para bienes y servicios es igual o más de ₡258.239.178.

En el caso bajo análisis y de conformidad con lo indicado por la Administración licitante en el oficio DA-UAC-0048-2026 del 07 de mayo, se tiene que el monto estimado de esta contratación es de ₡373.444.016,25, monto que supera el umbral mínimo establecido para promover una licitación mayor en contrataciones de bienes y servicios aplicable al IFAM. Así las cosas, se concluye que esta Contraloría General de la República ostenta la competencia para conocer del recurso de objeción interpuesto.

II. SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE CONTRATACIÓN PARA EL ANÁLISIS Y RESOLUCIÓN DEL RECURSO INTERPUESTO.

El artículo 2 inciso c) de la Ley General de Contratación Pública establece que se excluyen del alcance de dicha ley, los empréstitos públicos, y los procedimientos de contratación derivados de ellos se regirán por la LGCP salvo que la ley que apruebe el empréstito disponga otro régimen de contratación.

Ahora bien, tal y como se indicó anteriormente, en el pliego de condiciones se indica que *“Este Concurso Público está enmarcado en los lineamientos establecidos en el Anexo B del “CONTRATO DE PRÉSTAMO” suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) No. 569/OC-CR, aprobado por la Ley del Fondo de Preinversión (No. 7376 del 23 de febrero de 1994) y su Reglamento (Decreto Ejecutivo No.24658-PLAN del 21 de setiembre de 1995).*

De esta manera, se tiene que los fondos con los cuales se haría frente a la contratación planteada provienen del Contrato de Préstamo celebrado entre el Gobierno de la República y el Banco Interamericano de Desarrollo, aprobado por la Ley 7376.

Por su parte, en la cláusula 6.09 de dicha ley se establece lo siguiente: *“Contratación de consultores, profesionales o expertos. Los beneficiarios elegirán y contratarán directamente los servicios o consultores, profesionales o expertos que sean necesarios para dar cumplimiento a las disposiciones pertinentes de este Contrato, conforme con el procedimiento que aparece en el Anexo B.”* Y en dicho Anexo B, Sección V. denominado

“Procedimientos de Selección y Contratación”, se determinan aspectos generales para la realización de los procedimientos de contratación.

De lo expuesto, se concluye que dichos fondos se encuentran regulados por un régimen normativo especial como lo es la Ley 7376 y el Reglamento del Fondo de Preinversión, donde se establecen procedimientos de contratación diferentes a los regulados en la Ley General de Contratación Pública (LGCP). Así las cosas, se debe tener presente que para el análisis y resolución del recurso de objeción interpuesto este órgano contralor resolverá con fundamento en los principios de contratación pública, los cuales tienen rango constitucional.

III. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO

1) Cláusula 5.7.14. Criterio de la División.

En el pliego de condiciones se indica lo siguiente: *“5.7 Declaración jurada firmada por el representante legal que indique al menos los siguientes puntos: / [...] 5.7.14 Que se comprometen para que todos los productos y entregables del proyecto se desarrollarán y presentarán en estricto apego a lo dispuesto en la normativa vigente y aplicables, en el entendido de que cualquier criterio, interpretación, propuesta técnica, metodología o factor adicional que no se encuentre expresamente contemplado dentro de la normativa vigente, no podrá ser justificación para solicitar prórrogas en los plazos de ejecución, ajustes o incrementos en los costos originalmente adjudicados.”*

La empresa objetante cuestiona dicha cláusula ya que considera que la Administración impone una prohibición absoluta al derecho del contratista de solicitar prórrogas en los plazos de ejecución, así como la posibilidad de presentar reajustes de precio y/o reclamos administrativos por sobre costos o por otras causas ajenas a la responsabilidad del contratista. Manifiesta que esta prohibición es contraria al ordenamiento jurídico, concretamente menciona los artículos 8 inciso i), 41, 43 y 105 de la Ley General de Contratación Pública. Considera que la Administración solo podría válidamente rechazar un reajuste de precios, una solicitud de prórroga del plazo contractual o un reclamo administrativo, luego de analizar el caso concreto y emitir una resolución debidamente fundamentada.

Solicita que se elimine el párrafo que dice: *“... en el entendido de que cualquier criterio, interpretación, propuesta técnica, metodología o factor adicional que no se encuentre expresamente contemplado dentro de la normativa vigente, no podrá ser justificación para*

solicitar prórrogas en los plazos de ejecución, ajustes o incrementos en los costos originalmente adjudicados.”

Por su parte, la Administración licitante manifiesta que la empresa objetante parte de una interpretación extensiva e incorrecta del alcance de la cláusula; explica que la disposición cuestionada no suprime derechos reconocidos por la LGCP ni establece una renuncia anticipada al régimen legal de prórrogas o reajustes; su finalidad es delimitar el riesgo técnico ordinario propio del contratista, estableciendo que la oferta debe formularse en estricto apego al alcance del objeto contractual y normativa vigente aplicable al objeto contractual. Lo que pretende es regular que el contratista no emita criterios o interpretaciones erróneas, propuestas técnicas, metodológicas o factores adicionales que no se encuentren expresamente contemplados dentro del alcance de la contratación y la normativa vigente; es decir, evitar que el contratista introduzca de manera unilateral propuestas técnicas, metodológicas o criterios carentes de sustento normativo, pretendiendo utilizarlos posteriormente como justificación para requerir prórrogas de plazo por retrasos imputables a su propia gestión, o bien, para reclamar reajustes de precios que no cuenten con el debido respaldo legal ni con la autorización previa de la Administración.

Al respecto es criterio de este órgano contralor que la cláusula cuestionada, tal y como está redactada, sí contiene una limitación para solicitar prórrogas en los plazos de ejecución así como solicitar ajustes o incrementos en los costos originalmente adjudicados, lo cual resulta contrario al principio de intangibilidad patrimonial establecido en el artículo 8 inciso i) de la Ley General de Contratación Pública, el cual dice lo siguiente: *“i) Principio de intangibilidad patrimonial: la Administración está obligada a observar el equilibrio financiero del contrato y evitar, para ambas partes, una afectación patrimonial, por lo que la Administración podrá hacer un ajuste en los términos económicos del contrato cuando la causa no sea atribuible al contratista, o bien, medien causas de caso fortuito o de fuerza mayor, de conformidad con lo regulado en esta ley.”*

Si bien la Administración explica que la intención de la cláusula no es suprimir derechos reconocidos por la ley ni una renuncia anticipada al régimen legal de prórrogas o reajustes, sino lo que pretende es regular que el contratista introduzca de forma unilateral propuestas técnicas, metodológicas o criterios carentes de sustento normativo, es lo cierto que la explicación dada al contestar la audiencia especial no está reflejado en la redacción actual de la cláusula. Por lo tanto, con fundamento en el principio de intangibilidad patrimonial, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración

reformule la redacción de la cláusula cuestionada de conformidad con lo indicado al contestar la audiencia especial.

2) Cláusula 10.6. Criterio de la División.

En el pliego de condiciones se indica lo siguiente: *“10.6 El CONTRATISTA tiene la obligación durante la ejecución del ESTUDIO, aplicar la normativa legal y técnica vigente al momento de la emisión de la orden de inicio, conforme con lo establecido y acordado en el Plan de Trabajo que constituye el marco de referencia para el desarrollo de las actividades y entregables requeridos, el cual estar debidamente aprobado por parte de la COMISIÓN DE SUPERVISIÓN TÉCNICA antes del inicio de la ejecución contractual, todo lo cual deberá contar con el visto bueno por parte del FONDO DE PREINVERSIÓN.*

En caso de cambio en la normativa durante la ejecución, técnicamente deberá analizarse si dicho cambio afecta o no los productos requeridos para cumplir con la elaboración de cada informe, esto podrá ser analizado de oficio por parte de la COMISIÓN DE SUPERVISIÓN TÉCNICA o bien a solicitud de CONTRATISTA.

En caso de que el cambio en la normativa afecte directamente los productos, el CONTRATISTA deberá presentar una propuesta de ajustes a las características, condiciones y calidades de los productos en el Plan de trabajo, conforme corresponde, en caso de afectar el cronograma deberá incluirse también como parte de la propuesta de manera que la COMISIÓN DE SUPERVISIÓN TÉCNICA analice si dichos ajustes son razonables y solicitará las correcciones correspondientes, con el fin de que se cumpla tanto con el objetivo de la contratación y la normativa vigente aplicable, todo lo cual deberá contar con el visto bueno por parte del FONDO DE PREINVERSIÓN.

Las modificaciones normativas de carácter atemporal, es decir, que no estaban previstas al momento de la planificación que impliquen ajustes en la programación, alcance o metodología definida en el Plan de Trabajo, podrán ser incorporados, siempre y cuando, no generen variaciones en los costos acordados ni afecten el monto total de los informes o entregables pactados, y se cuente con el visto bueno previo a la coordinación de mutuo acuerdo entre ambas partes; en caso de las modificaciones generen un ajuste en el presupuesto detallado deberá el CONTRATISTA junto con la propuesta de Plan de Trabajo presentar el ajuste a ese presupuesto, con el fin de que sea debidamente analizado por la COMISIÓN DE SUPERVISIÓN TÉCNICA, posteriormente, por el FONDO DE PREINVERSIÓN, si por algún motivo las modificaciones generen un aumento en los costos, deberá el CONTRATISTA demostrar con la documentación correspondiente, estudios,

presupuesto detallado y cualquier otro documento que demuestre que efectivamente los cambios le generan un aumento en los costos, lo cual será analizado en primera instancia por la COMISIÓN DE SUPERVISIÓN TÉCNICA, posteriormente, por el COMITÉ DEL FONDO DE PREINVERSIÓN, para determinar si se autoriza o no el aumento, en cualquier de los casos le corresponde a las Autoridades Superiores y al MIDPELAN determinar el proceder en este caso, pero no podrá el CONTRATISTA actuar sin la debida autorización.”

Con respecto al primer párrafo, la empresa objetante solicita que se defina en el pliego de condiciones el plazo que tendrán ambos organismos para aprobar el plan de trabajo, de manera que el oferente sepa con claridad esta información crucial para estructurar su oferta y a ese efecto se solicita modificar el párrafo primero de la cláusula 10.6 para que se lea de la siguiente manera: *“...el cual deberá ser aprobado por la COMISIÓN DE SUPERVISIÓN TÉCNICA y contar con el visto bueno del FONDO DE PREINVERSIÓN en un plazo máximo e improrrogable de 10 días hábiles. Transcurrido dicho plazo sin que las autoridades se hayan pronunciado, el Plan de Trabajo se tendrá por aprobado, para efectos de iniciar la ejecución, o en su defecto, el contrato se entenderá suspendido de pleno derecho, no siendo imputable el retraso al contratista para efectos de multas o vigencia de garantías.”*

Con respecto a los párrafos segundo, tercero y cuarto, la empresa objetante solicita que se modifiquen de la siguiente manera:

A) Sea la contratante la que ante cambios de normativa que en su juicio considere relevantes, solicite al contratista que presente una propuesta de ajuste que determine cuáles serán los cambios por introducir, la afectación a los entregables ya recibidos y aceptados y a los futuros, la afectación al plazo y la prórroga necesaria y que incluya la determinación de los costos asociados, de manera que todo ello se pacte mediante una modificación al contrato.

B) A nivel presupuestario se tomen las provisiones necesarias para contar con una partida para cubrir estas posibles eventualidades, así como el reajuste de precios o el pago de mayores costos de ser el caso.

C) Se definan los plazos para que la Comisión de Supervisión Técnica y el Fondo de Inversión aprueben las modificaciones y la adenda al contrato o, en su defecto se suspenda el contrato hasta que ello sea debidamente definido y aprobado y no se afecte al contratista ni al interés público.

D) Se elimine la frase *“siempre y cuando, no generen variaciones en los costos acordados”* y cualquier otra disposición que limite el derecho al reajuste de precios. En su lugar, debe indicarse que: *“Cualquier cambio normativo que altere el alcance, metodología o costos del*

proyecto, será tramitado mediante los mecanismos de Modificación Contractual o Reajuste de Precios previstos en los artículos 41, 43 y 105 de la LGCP, garantizando siempre el mantenimiento del equilibrio económico-financiero del contrato.”

Al respecto de lo mencionado previamente, este órgano contralor indica lo siguiente:

a) Con respecto al primer párrafo de la cláusula objetada, se establece el trámite de aprobación por parte de la Comisión de Supervisión Técnica y un visto bueno por parte del Fondo de Preinversión, antes del inicio de la ejecución contractual, pero no se establece un plazo máximo para que dichas entidades emitan las respectivas aprobaciones, lo cual resulta inaceptable, ya que va en contra de los principios de legalidad y de seguridad jurídica reconocidos por la Sala Constitucional en la sentencia 00998-1998 en los siguientes términos: *“4.- de legalidad o transparencia de los procedimientos, en tanto los procedimientos de selección del contratista deben estar definidos a priori en forma precisa, cierta y concreta, de modo que la administración no pueda obviar las reglas predefinidas en la norma jurídica que determina el marco de acción, como desarrollo de lo dispuesto al efecto en la Constitución Política; 5.- , que es derivado del anterior, puesto que al sujetarse los procedimientos de la contratación administrativa a las reglas contenidas en las disposiciones normativas, se da seguridad y garantía a los oferentes de su participación”;* también del principio de integridad contenido en el artículo 8 inciso a) de la Ley General de la Contratación Pública el cual indica lo siguiente: *“a) Principio de integridad: la conducta de todos los sujetos que intervengan en la actividad de contratación en la que medien fondos públicos se ajustará al cumplimiento de las normas y los valores éticos, entre ellos, la honestidad, la buena fe, la responsabilidad y el respeto, prevaleciendo en todo momento el interés público.”* y del principio de transparencia contenido en el artículo 8 inciso c) de la misma ley y que indica lo siguiente: *“c) Principio de transparencia: todos los actos que se emitan con ocasión de la actividad de contratación pública deben ser accesibles de manera libre e igualitaria por parte de los intervinientes y de cualquier persona interesada. La información que se ponga a disposición debe ser cierta, precisa, oportuna, clara y consistente. Únicamente se exceptúa del libre acceso a la información que se determine confidencial de acuerdo con la ley, para lo cual deberá existir un acto motivado.”*

Ahora bien, al contestar la audiencia especial la Administración manifiesta lo siguiente: *“Esta Administración estima que la cláusula impugnada se ajusta plenamente al marco normativo vigente y no contraviene el régimen legal aplicable. Esto por cuanto debe considerarse que el artículo 125, inciso d) indica que la orden de inicio debe emitirse antes de cumplido el mes contado a partir de que el contrato cuente con los requisitos necesarios*

para surtir efectos, lo que genera una necesidad de emitir dicha orden en ese plazo, siendo una causal de sanción a funcionarios públicos, en el entendido que el mismo pliego establece como parte de las condiciones establecidas por el Fondo de Preinversión de MIDEPLAN que el acta de inicio se emite a los días hábiles de formalizado el contrato.”, sin embargo dicho argumento no es de recibo, ya que el artículo 125 inciso d) de la Ley General de Contratación Pública establece la sanción a los funcionarios públicos cuando den la orden de inicio a un procedimiento de contratación pública *“superado el plazo de un mes, contado a partir de que el contrato cuente con los requisitos necesarios para surtir efectos”*, pero dicha norma no se refiere al plazo que deben tener las unidades encargadas de las aprobaciones o vistos buenos (en este caso la Comisión de Supervisión Técnica y el Fondo de Preinversión) para cumplir con esos requisitos previos, que es justamente lo que cuestiona la empresa objetante.

Finalmente, se observa que la empresa objetante solicita un plazo máximo de 10 días hábiles sin embargo no acreditó ni justificó los motivos por los cuales considera que debe establecerse ese plazo y no otro.

Por lo tanto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración establezca un plazo máximo para que la Comisión de Supervisión Técnica y el Fondo de Preinversión emitan las aprobaciones respectivas, dicho plazo deberá fijarse bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

b) Con respecto a las modificaciones solicitadas para los párrafos segundo, tercero y cuarto de la cláusula objetada, se indica lo siguiente:

Con respecto a la solicitud de la objetante para que sea la contratante y no el contratista quien presente una propuesta de ajuste ante cambios de normativa, es criterio de este órgano contralor que lleva razón la objetante, ya que en aplicación del principio de mutabilidad del contrato reconocido por la Sala Constitucional en el voto 00998-1998 y contenido en el artículo 8 inciso h) de la Ley General de Contratación Pública, le corresponde a la Administración y no al contratista exclusivamente las prerrogativas para hacer los cambios contractuales que considere necesarios, lo cual incluye el plan de trabajo. Dicho principio se regula en la LGCP los siguientes términos: *“h) Principio de mutabilidad del contrato: según lo permita el ordenamiento jurídico, la Administración tendrá las prerrogativas y los poderes para hacer los cambios contractuales que considere necesarios, siempre y cuando estos respondan a la protección o el alcance del interés público perseguido.”* Por lo tanto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto en el entendido de que la Administración deberá reformular la cláusula para que quede claro

que ambas partes deberán trabajar en conjunto en caso de existir modificaciones a la normativa, y que en consecuencia no sea una obligación exclusiva del contratista.

Con respecto a la solicitud de la objetante para que se tomen las previsiones a nivel presupuestario para contar con una partida para cubrir posibles eventualidades, se **rechaza de plano por falta de fundamentación**, ya que el manejo presupuestario es de responsabilidad exclusiva de la Administración.

Con respecto a la solicitud de la objetante para que se definan los plazos para que la Comisión de Supervisión Técnica y el Fondo de Inversión aprueben las modificaciones y la adenda al contrato, es criterio de este órgano contralor que lleva razón la objetante, ello en aplicación de los principios de legalidad y de seguridad jurídica reconocidos por la Sala Constitucional en la sentencia 00998-1998, también del principio de integridad contenido en el artículo 8 inciso a) de la Ley General de la Contratación Pública y del principio de transparencia contenido en el artículo 8 inciso c) de la misma ley, y que fueron citados previamente. Por lo tanto se declara **con lugar** el recurso en este aspecto, por lo que deberá definir un plazo razonable para ello en el pliego de condiciones.

Con respecto a la solicitud de la objetante para que se elimine la frase '*siempre y cuando, no generen variaciones en los costos acordados*' y cualquier otra disposición que limite el derecho al reajuste de precios, es criterio de este órgano contralor que la redacción actual de la cláusula resulta contraria al principio de intangibilidad patrimonial reconocido por la Sala Constitucional en la sentencia 00998-1998 y en el artículo 8 inciso i) de la Ley General de Contratación Pública en los siguientes términos: "*i) Principio de intangibilidad patrimonial: la Administración está obligada a observar el equilibrio financiero del contrato y evitar, para ambas partes, una afectación patrimonial, por lo que la Administración podrá hacer un ajuste en los términos económicos del contrato cuando la causa no sea atribuible al contratista, o bien, medien causas de caso fortuito o de fuerza mayor, de conformidad con lo regulado en esta ley.*" Sin embargo, no resulta aceptable la propuesta de redacción de la empresa objetante ya que remite a los artículos 41, 43 y 105 de la Ley General de Contratación Pública los cuales no resultan aplicables a este concurso tal y como se analizó al inicio de esta resolución. Por lo tanto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración reformule la redacción de la cláusula objetada y la armonice con el principio mencionado.

3) Cláusula 10.8. Criterio de la División.

En el pliego de condiciones se indica lo siguiente: *“10.8 La COMISIÓN DE SUPERVISIÓN TÉCNICA y el FONDO tendrán 10 días hábiles para revisar los informes, contados a partir del día hábil siguiente a la entrega, si es requerido subsanar el documento de informe por parte del contratista, éste contará con 5 días naturales para atender la solicitud de la Administración y la COMISIÓN tendrá 5 días hábiles para revisar el subsane del informe.”*

La empresa objetante cuestiona dicha cláusula ya que mientras la Administración y el Fondo tienen días hábiles para su labor, al contratista se le imponen días naturales, lo cual reduce el tiempo efectivo de trabajo del contratista. También cuestiona el plazo de 5 días dado al contratista, ya que si la Administración espera la mayor calidad técnica, debe otorgar un plazo apropiado que según la complejidad del objeto y desde su experiencia, no puede ser inferior a 10 días hábiles.

Solicita que se modifique la cláusula para que los plazos sean recíprocos, razonables y computados de igual forma para ambas partes, bajo la siguiente redacción: *“10.8 La COMISIÓN DE SUPERVISIÓN TÉCNICA y el FONDO tendrán 10 días hábiles para revisar los informes plazo que incluye las observaciones que puedan realizar los gobiernos locales... si es requerido subsanar el documento de informe por parte del contratista, éste contará con 10 días hábiles para atender la solicitud de la Administración (considerando la complejidad de coordinar con tres entes distintos) y la COMISIÓN tendrá 10 días hábiles para revisar el subsane del informe”.*

Por su parte, la Administración mantiene el plazo de 5 días para el contratista pero acepta modificar la cláusula para que el plazo del contratista sea también en días hábiles, y en este sentido manifiesta lo siguiente: *“No obstante, la Administración no comparte el criterio del objetante respecto a la necesidad de ampliar el plazo de subsane a diez (10) días hábiles, por cuanto el plazo originalmente previsto responde a criterios de eficiencia, continuidad y celeridad en la ejecución contractual, considerando que las observaciones corresponden a ajustes o correcciones sobre productos previamente elaborados por el propio contratista y no a la elaboración integral de nuevos productos o estudios independientes. Asimismo, el contratista debe contar con la capacidad técnica, operativa y organizacional necesaria para atender oportunamente las observaciones derivadas del proceso ordinario de supervisión contractual. / En consecuencia, la Administración estima procedente únicamente modificar la cláusula 10.8 respecto al cómputo del plazo del contratista, manteniéndose el plazo de cinco (5) días, pero contabilizados en días hábiles, de manera que la cláusula se leerá de la siguiente forma: / “10.8 La COMISIÓN DE SUPERVISIÓN TÉCNICA y el FONDO tendrán*

10 días hábiles para revisar los informes, contados a partir del día hábil siguiente a la entrega. Si es requerido subsanar el documento de informe por parte del contratista, éste contará con 5 días hábiles para atender la solicitud de la Administración y la COMISIÓN tendrá 5 días hábiles para revisar el subsane del informe.”

Al respecto, es criterio de este órgano contralor que en aplicación al principio de integridad contenido en el artículo 8 inciso a) de la Ley General de Contratación Pública la forma de contabilizar los plazos para todas las partes deben ser equitativa, sea todos en días hábiles o todos en días naturales. Sin embargo, con respecto a la modificación del plazo establecido para el contratista, la empresa objetante no acreditó debidamente por qué requiere necesariamente un plazo de 10 días hábiles para atender la solicitud de la Administración, careciendo así su solicitud de la debida fundamentación. Así las cosas, y ante el allanamiento parcial de la Administración, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto.

4) Cláusula XI. Términos de pago. Criterio de la División.

En el pliego de condiciones se indica lo siguiente: **“XI. TÉRMINOS DE PAGO / El pago del objeto de la contratación procederá según el siguiente esquema que, el oferente acepta con la sola presentación de su oferta al concurso, en el entendido que dicho pago se realizará una vez que se cuente con la recepción de cada informe por Municipalidad por parte de la COMISIÓN DE SUPERVISIÓN TÉCNICA y su respectiva recepción a satisfacción por parte del Gobierno Local. / El CONTRATISTA deberá procurar realizar en una sola entrega cada producto (informe) requerido que incluya los informes de cada una de las Municipalidades, con el fin de realizar un solo pago por número de informe (producto), en caso de que, por situaciones no atribuibles al CONTRATISTA se procederá con el pago una vez recibido a satisfacción por las partes las involucradas por cantón en cada informe requerido. / Para (sic) grupo se establece una tabla de pagos específica, cada tabla deberá ajustarse conforme el monto total ofertado para el grupo de Municipalidades, conforme las siguientes tablas: [...]”**. (el destacado es del original).

La empresa objetante cuestiona que el pago quede supeditado a la recepción a satisfacción de un tercero ajeno a la relación contractual como lo es cada Municipalidad o Gobierno local, cuando el contratista lo es el IFAM. También solicita que se establezca un esquema de pagos parciales contra entrega de productos y se definan plazos perentorios de revisión. La redacción propuesta es la siguiente: **“CLÁUSULA XI. TÉRMINOS DE PAGO: Los pagos se realizarán por producto entregado conforme al cronograma de la oferta. Una vez recibido**

cada informe por parte del IFAM (o la Comisión de Supervisión), la Administración contará con un plazo máximo e improrrogable de 10 días hábiles para realizar las observaciones técnicas o emitir la aprobación respectiva, coordinando internamente con los Gobiernos Locales según corresponda. Transcurrido dicho plazo sin que la Administración se pronuncie, el producto se tendrá por recibido a satisfacción para efectos de trámite de pago, el cual deberá ejecutarse dentro de los 30 días naturales posteriores.”

Sobre este aspecto, la Administración rechaza la objeción debido a que la participación de las municipalidades mediante la validación técnica de los productos no significa que se les delegue la obligación de pago ni se trasladen riesgos al contratista, sino que constituye un requisito de revisión necesario para que el IFAM libere los fondos correspondientes.

Con respecto a la participación de los gobiernos locales en la contratación, es criterio de este órgano contralor que no es aceptable que se establezcan obligaciones a terceros que no forman parte de la relación contractual y que afectan al contratista, como en este caso que se establece la “recepción a satisfacción por parte del Gobierno Local”. Ello resulta contrario al principio de integridad contenido en el artículo 8 inciso a) de la Ley General de Contratación Pública y en el principio de equilibrio de intereses reconocido por la Sala Constitucional en la resolución 00998-1998. Por lo tanto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración elimine dicho requisito, debiendo realizarse los ajustes a la cláusula y que sea el IFAM el que autorice el pago, previas coordinaciones con las municipalidades correspondientes.

Con respecto a la solicitud para que se establezca un esquema de pagos parciales contra entrega de productos, se observa que la cláusula impugnada incluye una tabla de pagos para el grupo B la cual establece un pago de 5% por el informe inicial, un pago de 10% por el II A Informe, un pago de 15% por el II B informe, un pago de 5% por la aprobación, un pago de 10% por el IV informe, un pago de 20% por el V informe, un pago de 15% por el VI informe, un pago de 5% por aprobación de AAA y RDS por parte de SETENA y un pago de 5% por aprobación de PR por parte del INVU; y la empresa objetante no explica por qué ese sistema de pagos no le resulta aceptable. Por lo tanto, se declara **sin lugar por falta de fundamentación** el recurso en este aspecto.

Con respecto a la solicitud de que se definan plazos de revisión, es criterio de este órgano contralor que ello resulta necesario, lo cual además tiene respaldo en los principios de integridad y de transparencia contenidos en el artículo 8 de la Ley General de Contratación Pública. Por lo tanto, se declara **con lugar** el recurso en este aspecto.

5) Cláusula 13.2.2. Criterio de la División.

En el pliego de condiciones se indica lo siguiente: “13.2 **Cláusula penal** / [...] 13.2.2 *Los atrasos que se generen en la entrega de los productos en cada etapa atribuibles a las diferentes institucionales que estén involucradas en las revisiones, aprobaciones o entrega de información no serán responsabilidad del CONTRATISTA, por lo tanto, no se podrá realizar la aplicación de la cláusula penal ni podrá el CONTRATISTA solicitar ajustes de precios o aplicar sanciones a la ADMINISTRACIÓN por este tipo de trabajos atrasos, todo lo cual deberá quedar debidamente documentado.*” (el destacado es del original).

La empresa objetante cuestiona dicha cláusula por considerar que toda prohibición al derecho del contratista a solicitar reajuste de precios o reclamar sobre costos por la mayor permanencia del contratista debido a causas que no le sean imputables, es contraria a los principios constitucionales de intangibilidad patrimonial y equilibrio de intereses, mientras que el contratista no tiene facultad para aplicar sanciones a la Administración.

Solicita que se elimine la frase: “...ni podrá el CONTRATISTA solicitar ajustes de precios o aplicar sanciones a la ADMINISTRACIÓN por este tipo de trabajos atrasos”, y en su lugar propone la siguiente redacción: “13.2.2 *Los atrasos que se generen en la entrega de los productos en cada etapa atribuibles a las diferentes instituciones involucradas en las revisiones, aprobaciones o entrega de información no serán responsabilidad del CONTRATISTA. En tales casos, el contratista tendrá derecho a la prórroga del plazo de ejecución si fuera necesario y al restablecimiento del equilibrio económico-financiero del contrato por los mayores costos de permanencia debidamente comprobados, de conformidad con los artículos 41 y 105 de la Ley General de Contratación Pública.*”

Al respecto, es criterio de este órgano contralor que lleva razón la empresa objetante, en el tanto la redacción de la cláusula impugnada contiene una limitación para el contratista de solicitar ajustes de precios lo cual va en contra del principio de intangibilidad patrimonial contenido en el artículo 8 inciso i) de la Ley General de Contratación Pública, el cual dispone lo siguiente: “i) *Principio de intangibilidad patrimonial: la Administración está obligada a observar el equilibrio financiero del contrato y evitar, para ambas partes, una afectación patrimonial, por lo que la Administración podrá hacer un ajuste en los términos económicos del contrato cuando la causa no sea atribuible al contratista, o bien, medien causas de caso fortuito o de fuerza mayor, de conformidad con lo regulado en esta ley.*”

Ahora bien, al contestar la audiencia especial la Administración explica que la redacción impugnada busca precisamente evitar que se configure una responsabilidad patrimonial automática por demoras ordinarias de coordinación, preservando la correcta administración

de los recursos públicos y el principio de eficiencia previsto en la normativa de contratación pública; sin embargo la explicación que dio la Administración no resulta acorde con la redacción actual de la cláusula objetada.

Por lo tanto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto, para que la Administración elimine la limitación al contratista a solicitar ajustes de precios, y ajuste la redacción según lo manifestado al contestar la audiencia especial.

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 87 y 95 de la Ley General de Contratación Pública, 243, 245, 246 y 253 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, se resuelve: **1) DECLARAR PARCIALMENTE LUGAR** el recurso de objeción interpuesto por la empresa **ECOPLAN SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA** en contra del pliego de condiciones del **CONCURSO No.2026FP-000008** promovido por el **INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORÍA MUNICIPAL (IFAM)** para la contratación de: “Servicios profesionales para la elaboración del plan regulador urbano para las municipalidades seleccionadas - Grupo B.1”. **2)** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley General de Contratación Pública se da por agotada la vía administrativa.

Marco Antonio Loáiciga Vargas
Asistente Técnico

Celina Mejía Chavarría
Fiscalizadora

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

CMCH/Ihi
NI: 9819-2026
NN: 6732(DCP-0121)
G: 2026002137-1
Expediente electrónico: CGR-ROC-2026003313