



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

Carmona, 19 de Diciembre de 2024
Asesoría número 004-SPA-AIM-2024

Honorable
Concejo Municipal de Nandayure

Bach. Teddy Osvaldo Zúñiga Sánchez
Alcalde de Nandayure

Bachiller
Ignacio Escobar Bray, Proveedor Municipal

Ing. Tedy José Núñez Morantes, Coordinador
Unidad Técnica de Gestión Vial

Todos los usuarios del SICOP de la Municipalidad de Nandayure

Distinguidos servidores públicos:

ASUNTO: Servicio preventivo sobre el deber de fundamentar los requisitos de admisibilidad y factores de evaluación de las ofertas, en los procedimientos de Contratación Pública.

Saludos cordiales, deseándole éxito en sus deberes públicos. Esta unidad de auditoría interna en plena facultad de sus competencias y facultades estipuladas en los numerales 21 y 22 inciso d) de la Ley General de Control Interno número 8292 y la GUÍA TÉCNICA SOBRE EL SERVICIO DE ASESORÍA DE LAS AUDITORÍAS INTERNAS DEL SECTOR PÚBLICO, les efectúa el siguiente SERVICIO PREVENTIVO DE ASESORÍA relacionado con el **deber de fundamentar los requisitos de admisibilidad y factores de evaluación de las ofertas en los procedimientos de Contratación Pública**, de conformidad con los siguientes términos:

1. Preámbulo:

El servicio preventivo de asesoría es una función otorgada a las Auditorías Internas en el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno N°8292; consiste en asesorar oportunamente al jerarca y titulares subordinados (en materia de su competencia) para fortalecer el sistema de control interno y que le permitan tomar decisiones más informadas y con apego al ordenamiento jurídico y técnico, lo cual puede darse a solicitud del jerarca u otros niveles de la institución o bien por iniciativa propia de la Auditoría Interna, con la intención de que se conviertan en



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

insumos para la administración activa.

En consecuencia, con lo anterior se emite el presente servicio preventivo, en consecuencia, con los numerales 8.a, 8.d, 22.d, 32.a y 32.b de la Ley General de Control Interno.

Finalmente es importante indicar que este servicio preventivo, pretende servir como un insumo a la Administración, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, que permitan orientar una acertada y sana toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen en la Municipalidad de Nandayure.

2. Sobre el deber de la Administración Licitante de fundamentar en aspectos técnicos legales los requisitos de admisibilidad y factores de evaluación propuestos en el pliego de condiciones.

2.1 Sobre los requisitos de admisibilidad:

Si bien es cierto que la Administración goza de discrecionalidad en la definición del pliego de condiciones, sin embargo, esta definición, según se puede advertir de lo previsto en el artículo 40 de la LGCP, debe responder a asegurar la adquisición del mejor bien, obra o servicio, al menor precio con sujeción al principio del valor por el dinero, que permita una adecuada satisfacción del interés público, ello en observancia de los principios de orden constitucional que rigen la contratación pública y que están contenidos en el artículo 8 de la LGCP.

Concordante con lo anterior, esta discrecionalidad con que cuenta la Administración, tiene sus límites y debe ser materializada conforme a lo dispuesto en el artículo 84 del RLGCP, el cual dispone que con el fin de propiciar la mayor competencia en los pliegos de condiciones solo podrán consignarse requisitos que resulten técnicamente procedentes, de manera que cualquier barrera de ingreso injustificada podrá ser objetada mediante el recurso de objeción al pliego de condiciones.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 90 del citado reglamento, dispone que el pliego de condiciones no podrá imponer restricciones, ni exigir el cumplimiento de requisitos que no sean indispensables o resulten inconvenientes al interés público, si con ello restringa las posibilidades de concurrencia a eventuales participantes.

En ese contexto, el principio de igualdad y libre concurrencia regulado en el inciso f) del citado artículo 8 de la LGCP, dispone que en los procedimientos de contratación pública se dará un trato igualitario a todos los oferentes, se procurará la más amplia competencia y se invitará a potenciales oferentes idóneos, para esos



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

efectos no se podrán establecer restricciones injustificadas a la libre participación, lo que implica que la Administración **debe establecer desde las bases del concurso todos aquellos requisitos que permitan la más adecuada satisfacción del interés público, que sean acordes con el ordenamiento jurídico y con los principios de contratación pública, debiendo propiciar y no limitar la libre participación de todos aquellos oferentes**, que cumplan con los requerimientos necesarios para ello y que deseen participar en los procedimientos de contratación pública.

Ahora bien, resulta necesario aclarar que los requisitos de admisibilidad constituyen aquellas condiciones que deben cumplir obligatoriamente las ofertas como requisito indispensable para ser consideradas en la evaluación, para posteriormente seleccionar a la mejor oferta y proceder con la adjudicación, de manera que la Administración se asegure que las propuestas cumplan con las normas aplicables de acuerdo con el objeto contractual y la necesidad que se pretende satisfacer.

Además agrega el Reglamento que al fijar las condiciones de admisibilidad se deberá asegurar la calidad y funcionalidad del bien, obra o servicio licitado, y que elementos como el plazo de entrega, la capacidad financiera, u otros requisitos trascendentes de la contratación, incluidos aquellos vinculados con la contratación pública estratégica, deberán regularse, en principio, como condiciones de admisibilidad, al haberse identificado como indispensables para una adecuada satisfacción de la necesidad institucional, lo que no significa que exista algún impedimento para incluir también criterios estratégicos como parte de los criterios de evaluación.

También, resulta oportuno señalar que para el establecimiento de esos requisitos en el pliego de condiciones, **se debe realizar una serie de estudios previos**, ya que preliminarmente como parte de la planificación que debe gestionar la Administración en sus compras, es un insumo indispensable para definir sus requerimientos conforme a la realidad de mercado, la normativa vigente y las necesidades identificadas, por lo que luego de que se haya determinado la necesidad de gestionar una contratación para adquirir bienes, obras o servicios para la atención del interés general, **deberá realizar un estudio de mercado sustentado en información de fuentes confiables con el propósito de obtener información** - por ejemplo- sobre precios de referencia a los que podrá adquirir los bienes, las obras y los servicios, además podrá asegurarse de la existencia de éstos, en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas, así como verificar la existencia de proveedores, todo lo anterior le permitirá tomar decisiones informadas respecto del procedimiento de la contratación, lo que a su vez contribuye a la determinación de los requerimientos indispensables y necesarios que debe contener el pliego de condiciones en relación con el objeto contractual - **entre éstos- los requisitos de admisibilidad, que bien pueden fundamentarse en aspectos técnicos, económicos o legales**, -por ejemplo- el requerimiento de contar con



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

cierta cantidad de experiencia de acuerdo a las condiciones de mercado y al objeto contractual o acreditar la obligación legal de tener una patente comercial, que como se indicó líneas atrás, deben ser necesariamente cumplidos por todos los oferentes y que resultan indispensables porque deben asegurar la calidad y funcionalidad del objeto contractual, es en razón de esa vinculación con el objeto contractual, que dichos requisitos deben estar debidamente sustentados para su incorporación en el pliego de condiciones, por lo que se reitera, la discrecionalidad que le asiste a la Administración en la elaboración del pliego de condiciones, no implica de ninguna manera que se pueda imponer alguna condición que limite el cumplimiento de los principios y de la normativa que rige la contratación pública.

Precisamente los requisitos de admisibilidad, son aspectos que necesariamente debe regular el pliego de condiciones porque corresponden a requisitos mínimos de cumplimiento obligatorio para garantizar que el servicio sea prestado adecuadamente, los cuales deben estar debidamente fundamentados en los estudios previos realizados. La definición de estos requisitos genera como consecuencia, que aquellos oferentes que no superen esta fase de admisibilidad, serán excluidos del concurso; sin embargo, ello no supone que se violenten los principios rectores de la materia, como lo aborda la Contraloría General de la República mediante Resolución No. R-DCA-SICOP-00725-2023 de 29 de junio de 2023, al puntualizar lo siguiente:

“(...) Sobre el particular, se debe recalcar que cualquier parámetro mínimo que se establezca en un pliego de condiciones, inevitablemente dejará por fuera del concurso a ciertos proveedores, sin que ese hecho per se implique que se está ante una restricción injustificada a la libre participación. De esta forma, para que un requisito de admisibilidad se pueda catalogar como violatorio al principio de libre competencia, debe acreditarse de manera fehaciente que el mismo resulta arbitrario o desproporcionado, o bien que no constituye un elemento indispensable para que la Administración pueda recibir el bien o servicio en las condiciones adecuadas para lograr el objetivo último que es la prestación satisfactoria del fin público perseguido por la respectiva entidad. (...)” (El texto resaltado no corresponde al original).

Dado lo indicado con fundamento en la norma de cita, es responsabilidad de la Administración el deber de fundamentar el establecimiento de los requisitos en el pliego de condiciones, dado que éstos deberán asegurar la calidad y funcionalidad del bien, obra o servicio licitado y que precisamente por encontrarse vinculado con el objeto contractual, necesariamente deben ser cumplidos por todos los oferentes, lo cual no implica de ninguna manera una limitación a los principios de contratación pública.



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

2.2 Sobre los factores de evaluación:

Con respecto a los factores de evaluación de las ofertas, debe considerarse que consisten en factores que le **dan valor agregado al bien, obra o servicio que se pretende adquirir**, debiendo ampararse en lo que al efecto dispone la LGCP, su reglamento y los principios de contratación pública. Respecto a su determinación se debe recalcar lo señalado líneas atrás, en cuanto a que la Administración goza de discrecionalidad para definir también los factores de ponderación y es a quien le corresponde establecerlos de acuerdo con la necesidad identificada, así como los **estudios previos realizados**.

En ese sentido, para este tema también corresponde verificar lo establecido en el artículo 40 de la LGCP en concordancia con lo dispuesto en el artículo 88 de su Reglamento, -que en lo de interés dispone- que además de los requisitos de admisibilidad, el pliego de condiciones deberá establecer los factores de evaluación que en combinación con éstos deberán asegurar la adquisición del mejor bien, obra o servicio, a fin de satisfacer de la mejor manera el interés público.

Ahora bien, resulta importante señalar que el sistema de evaluación es el mecanismo por medio del cual la Administración mediante factores previamente definidos y ponderables, analiza las ofertas de los oferentes en igualdad de condiciones, otorgando un puntaje a aquellos que, de acuerdo con lo solicitado, agreguen valor a su oferta, según las necesidades a satisfacer y sus características, al cumplir con esos factores.

En ese sentido, la Contraloría General de la República en resolución R-DCA-SICOP-00725-2023 de fecha 29 de junio de 2023, destacó que para efectos de los factores de ponderación se deben cumplir con cuatro reglas esenciales que son: **La proporcionalidad, la cual refiere al equilibrio que debe existir entre cada uno de los factores a evaluar, de forma tal que cada uno tenga su justo peso dentro del sistema de evaluación; la pertinencia, que es aquella relación que tiene el factor con el objeto contractual que se licita; la trascendencia, es aquel valor agregado que representa el factor en la calificación y finalmente la aplicabilidad, la cual consiste en que el sistema de evaluación debe resultar aplicable por igual a todas las ofertas.**

Es importante indicar que, cuando una oferta no cumple con determinado criterio de evaluación, no será automáticamente descalificada, sino que simplemente no será acreedora del puntaje que en el sistema de evaluación se estableció para ese criterio o se le asignará un puntaje menor, dichos criterios de evaluación complementan los necesarios requisitos de admisibilidad, en procura de obtener la oferta más ventajosa para la Administración, es por ello, que el artículo 96 del RLGCP dispone que la oferta más conveniente será aquella que cumpla las condiciones de admisibilidad y obtenga la mejor evaluación.



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

Además la norma de cita, enfatiza que no se podrá realizar asignaciones rígidas de porcentajes, tomando en consideración que si se incluyen factores de evaluación propios de la compra pública estratégica, éstos en su conjunto, no podrán superar un veinticinco por ciento (25%), del total de la valoración preestablecida en el pliego de condiciones, incluido en su caso, los porcentajes previstos en el párrafo primero del artículo 23 de la LGCP y en el artículo 55 del RLGCP, así como los dispuestos en otras disposiciones legales y reglamentarias vigentes relacionados con los ejes de los criterios estratégicos, a saber: ambiental, social, económico y de innovación. Dicha disposición permite asegurar que el pliego de condiciones contenga, además, otros factores de evaluación, que garanticen la satisfacción del interés público en la adquisición del bien, obra o servicio, siendo que cada factor de evaluación distinto al precio **deberá estar asociado a un mecanismo objetivo de verificación y ser atinente al objeto contractual de acuerdo con los estudios previos realizados**, tomando en consideración el ciclo de vida y las condiciones del mercado de ese objeto contractual. La documentación técnica elaborada al efecto que sustente cada factor deberá estar incorporada en el expediente de la contratación.

En ese sentido, tal y como lo dispone la norma recién citada, la Administración debe obligatoriamente fundamentar cada factor de evaluación propuesto y su respectiva justificación deberá constar en el expediente de la contratación.

Sobre el tema, la Contraloría General de la República, en la Resolución R-DCA-00343-2020 de fecha 14 de abril de 2020, puntualizó aspectos relacionados al tema, que si bien no se sustentó en la LGCP, guarda congruencia con la normativa vigente, al respecto indicó lo siguiente:

“(…)Sobre este aspecto conviene precisar, que evidentemente la inclusión de estos factores dentro de la metodología de evaluación recae dentro de las potestades discrecionales de la Administración como se indicó, no obstante también es cierto que para ello es exigida la fundamentación en punto a la necesidad, oportunidad y trascendencia de estos criterios sustentables elegidos de frente al objeto de contratación en particular, y ello se logra con los estudios por medio de los cuales se acredite que esa elección que ha hecho la Administración proviene de un análisis reposado y justificado, en otras palabras no antojadizo (...) (El texto resaltado no corresponde al original).

En conclusión tal y como se extrae de la norma, cada factor de evaluación distinto al precio deberá estar asociado a un **mecanismo objetivo de verificación y ser atinente al objeto contractual de acuerdo con el ciclo de vida y las condiciones del mercado**, en el entendido que para esos efectos, la Administración realizó previamente un estudio de mercado, que le permitió establecer -entre otros elementos- factores de evaluación que le dan valor agregado al bien o servicio que pretende adquirir, dichas disposiciones deben estar debidamente fundamentadas,



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

y no podrían limitar los principios rectores de la contratación pública, como la libre competencia, puesto que la Administración fundamenta dicho requerimiento de conformidad con el objeto contractual, su necesidad, así como las condiciones de mercado y normativa aplicable. De acuerdo con lo indicado la Administración en la etapa de análisis de las ofertas, debe considerar/analizar a todas por igual, determinando cuales ofertas asigna el puntaje correspondiente por cumplir con esos factores de evaluación, procediendo a adjudicar la contratación a la oferta que obtenga el mayor puntaje.

3. ASESORÍA.

Con fundamento en las consideraciones antes mencionadas, esta unidad de auditoría interna, como órgano de fiscalización y control en el marco de sus competencias, procede a asesorar lo siguiente:

En nuestro municipio existe ausencia de políticas y procedimientos claros para la elaboración y revisión de las decisiones iniciales y pliego de condiciones, por lo que se recomienda lo siguiente:

1. Elaborar y Formalizar Políticas y Procedimientos Claros.

Acción: Desarrollar y formalizar políticas y procedimientos detallados para la elaboración de decisiones iniciales y pliegos de condiciones, alineados con la Ley General de Contratación Pública.

Objetivo: Asegurar que todos los procesos de contratación pública sigan un marco normativo claro y que todos los funcionarios encargados de estos procesos cuenten con una guía precisa para su ejecución.

2. Capacitar continuamente al Personal Encargado de Contrataciones.

Acción: Implementar un programa de capacitación periódica para todo el personal involucrado en la elaboración de decisiones y pliegos de condiciones en los procesos de contratación pública, con énfasis en las leyes y normativas vigentes.

Objetivo: Asegurar que el personal esté capacitado en la normativa actual, las mejores prácticas de contratación pública y la redacción de pliegos claros y adecuados.

3. Establecer un Comité de Revisión para los Pliegos de Condiciones.

Acción: Crear un comité interno de revisión compuesto por representantes de distintas áreas (jurídica, financiera, administrativa, y técnica) que sea responsable de revisar los pliegos de condiciones antes de su publicación.



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

Objetivo: Garantizar que los pliegos sean completos, transparentes y que cumplan con la normativa vigente, así como evitar posibles errores o omisiones que puedan afectar la licitación.

4. Mejorar la Comunicación y Coordinación Interdepartamental.

Acción: Fomentar la comunicación y coordinación efectiva entre las distintas áreas de la municipalidad involucradas en los procesos de contratación (jurídica, finanzas, proveeduría, etc.).

Objetivo: Asegurar que todas las partes interesadas colaboren en la elaboración de decisiones y pliegos de condiciones, reduciendo el riesgo de inconsistencias o errores.

5. Revisión y Actualización Constante de las Políticas y Procedimientos.

Acción: Establecer un mecanismo de revisión y actualización periódica de las políticas y procedimientos de contratación pública, adaptándolos a los cambios normativos y a las lecciones aprendidas de los procesos anteriores.

Objetivo: Mantener los procedimientos alineados con las mejores prácticas y cambios en la legislación.

Debido a lo expuesto se asesora a la Administración Municipal y Jerarca sobre la conveniencia de tomar acciones en el corto plazo para el cumplimiento sobre las disposiciones y deberes exigidos en la Ley General de Contratación Pública y su Reglamento, específicamente en la correcta elaboración de las decisiones iniciales y pliego de condiciones sobre el deber de fundamentar los requisitos de admisibilidad y factores de evaluación de las ofertas, como una oportunidad de mejora orientada al fortalecimiento de controles pertinentes, al cumplimiento del ordenamiento jurídico técnico, que propicien las condiciones adecuadas en cuanto al ambiente y sistema de control interno en la Municipalidad de Nandayure.

Finalmente, queda bajo la exclusiva responsabilidad del Alcalde de la Municipalidad de Nandayure, el Concejo Municipal y los titulares subordinados aludidos, la atención oportuna, diligente y objetiva de lo apuntado en este oficio, así como la eventual ejecución de cualquier acción administrativa que consideren pertinente. Asimismo, se informa que esta unidad de auditoría interna, se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, las actuaciones de los órganos pasivos a los que se dirige esta asesoría y efectuar cualquier otra acción en caso de omisión.



Municipalidad de Nandayure

Auditoría Interna Municipal

Atentamente,

Lic. Jorge Alfredo Pérez Villarreal
Auditor Interno
Municipalidad de Nandayure

cc. Archivo Digital