

SUPLEMENTO ESPECIAL

La contratación administrativa



LA SOLICITUD DE MUESTRAS Y LAS RECOMENDACIONES TÉCNICAS EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Aspectos generales a considerar de acuerdo con la normativa
y pronunciamientos de la Contraloría General de la República

Licda. Carla López Rojas*

Cuando se establece una decisión administrativa de realizar una compra, previamente deberán identificarse dos aspectos básicos: considerar las necesidades a suplir, y las características que este bien debe cumplir para satisfacerlas.

Teniendo en consideración que el cartel constituye la base legal a partir de la cual se iniciará el respectivo procedimiento de contratación, en donde se incorporan aspectos tales como monto presupuestario reservado, características del producto a adquirir, calidad o condiciones especiales que el producto o servicios deberá cumplir, entre otros aspectos; la Ley de Contratación Administrativa establece en el artículo 42 inciso b) la necesidad de que, dentro del cartel de la contratación se incluya "... un sistema de evaluación de ofertas, orientado a que la Administración escoja la oferta que satisfaga mejor el interés público...", es decir, a través de la inclusión de este elemento en los carteles, se está incorporando un mecanismo que procure una decisión administrativa que en forma objetiva persiga el mayor beneficio para la Administración Pública.

Suplementariamente, cuando la Administración desee incorporar en esta tabla de valoración elementos adicionales al precio, deberá justificar en el respectivo expediente de contratación la importancia de este elemento para la decisión final, y la razón por la cual este aspecto es importante para la contratación a realizar.

Esta necesidad de justificación es un aporte importante que realiza la reciente modificación a la Ley de Contratación Administrativa, por cuanto pretende evitar que la Administración incorpore en sus carteles requisitos que no sólo limitan la participación de oferentes en los procesos licitatorios, sino que, como se desarrollará más adelante, pueden poner a la Administración en un problema de verificación del cumplimiento de los mismos.

Dentro de las características que según la Contraloría General de la República debe satisfacer el sistema de evaluación de ofertas se encuentran las siguientes¹⁹:

- **Completez:** la Administración deberá tomar en cuenta todos aquellos factores que resulten necesarios a considerar en razón de la función del objeto y las demás características del negocio.
- **Proporcionalidad:** los porcentajes de evaluación deben estar razonablemente distribuidos en función de la importancia e incidencia real que la Administración dé a cada factor.
- **Pertinencia:** que los factores escogidos sean apropiados para evaluar el objeto.
- **Trascendencia:** el factor seleccionado realmente debe contribuir a agregar valor en aspectos cuantitativos o cualitativos de la oferta que se llegue a seleccionar, de modo que, a partir de criterios

* Abogada y Notaria U.C.R. Especialista en Derecho Comercial. Labora en la Sección de Estudios Especiales de la Contraloría Universitaria.

19 SOLERA VÍQUEZ (José Antonio). *El Cartel de la Licitación*. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. San José, octubre del 2001. Pp.74-81.

técnicos unívocos, o de un razonamiento de simple sentido común, pueda corroborarse que el sistema adopta factores realmente relevantes.

- **Aplicabilidad:** los factores deben contar con una metodología de fácil verificación que facilite su aplicabilidad y disminuya las posibilidades de inconformidad con los resultados obtenidos.
- **Obligatoriedad:** una vez incorporado en el cartel, el sistema de evaluación no puede ser variado.

Como parte de este sistema de evaluación de ofertas, y de la ya mencionada tabla de valoración de éstas, la Administración puede solicitar en el respectivo cartel de licitación, la presentación de muestras por parte de los oferentes, con el propósito de someter las mismas a pruebas tendientes a verificar las características indicadas en la oferta. El artículo 57 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa señala, entre otros aspectos relacionados con la solicitud de muestras por parte de la Administración, la necesidad de que su solicitud se ajuste a "... criterios de razonabilidad y proporcionalidad..." y que los mismos sean indispensables para verificar el cumplimiento de las especificaciones del cartel y que el bien venga a cumplir la finalidad propuesta.

Si bien es cierto que la presentación de estas muestras es una obligación importante a cumplir por parte del oferente interesado, la omisión en la presentación de muestras con la oferta es un aspecto subsanable, siempre que se demuestre que con esta subsanación no se le está brindando a ese oferente una ventaja indebida en relación con los demás participantes en el concurso.

Ahora bien, cuando se decide incluir en el cartel el sometimiento de las muestras solicitadas a pruebas, es indispensable que la Administración detalle el tipo de pruebas, verificaciones y valoraciones que se le realizarán y la autoridad encargada del estudio²⁰. Es este uno

de los aspectos que puede poner a la Administración solicitante en una difícil situación, ya que es necesario contar con equipos especializados y personal adecuado para realizar estas pruebas, y por ello es necesario, antes de incluir en el cartel su obligatoria presentación, se tenga la seguridad de poder realizar dichas pruebas, garantizando la objetividad que requieren los procedimientos de Contratación Administrativa.

Como parte de las garantías que se ofrecen a los oferentes, ante la solicitud de muestras en los carteles, se encuentra la posibilidad de impugnar las mismas, a través del Recurso de Objeción al cartel²¹, al cual deberá adjuntar "... la prueba que se estime conveniente y debidamente fundamentada...". Adicionalmente, se otorga a los potenciales oferente el derecho a asistir al proceso de análisis de las pruebas bajo las condiciones que previamente establezca la Institución sobre cantidad de asistentes y la posibilidad o no de intervención en el proceso. De forma razonada podrá la Administración impedirles su participación en dichas pruebas.

Es necesario considerar también que el cartel debe indicar el destino de las muestras, que posterior al sometimiento a pruebas, no se encuentren inutilizables, y señalará el plazo en que el oferente podrá retirarlas, vencido el cual la Administración dispondrá libremente de ellas (artículo 45 del Reglamento.)

Una vez presentadas las muestras, en hora y lugar establecido por la Administración, el órgano encargado de la realización de las pruebas debe ofrecer una garantía de objetividad, que deberá quedar plasmada en su recomendación técnica, la cual resultará el principal elemento a considerar por parte del órgano adjudicador de la Administración. Sobre la importancia de este órgano encargado de realizar las pruebas, la Contraloría General de la República, en la resolución **RC-313-2001**, señaló algunos aspectos importantes a considerar:

20 Al respecto, la resolución **RC-156-2000** y la resolución **RC-546-2001**, ambas de la Contraloría General de la República.

21 Ver resolución **RC-323-2001** de la Contraloría General de la República.

1. Debe reconocerse la autoridad técnica de quienes realizan las pruebas.
2. La Administración debe asegurar parámetros en el cartel que dispongan un *iter* o ruta que debe seguir el laboratorio para practicar el examen de las pruebas.
3. El experimento o prueba que se aplique debe realizarse en un ambiente que garantice la objetividad, de tal forma que, si la presencia de interesados en el proceso de aplicación de las pruebas a las muestras presentadas pueda implicar un factor cuestionable en el proceso de selección y a su vez, constituye un elemento que introduce una distorsión no deseada en una fase que no es la reservada por el ordenamiento para disentir, la Administración puede justificar su decisión de denegarles su acceso a las instalaciones durante las pruebas, teniendo en consideración que la impugnación está reservada en contra del acto final, no contra aquellos que la doctrina denomina actos preparatorios. **RC-588-2000**



Además, cuando producto de las pruebas se descarte una de las ofertas, es necesario “...demostrar que los incumplimientos verificados en las muestras son infracciones a aspectos esenciales de las bases de la licitación o disconformes con el ordenamiento...”. Resolución **RC-478-2000** de la Contraloría General de la República.

CONCLUSIONES GENERALES

1. La incorporación de elementos adicionales al precio en la tabla de valoración de ofertas debe ser una decisión administrativa razonada, en donde se justifique la importancia de estos aspectos a evaluar y no que se convierta en un “filtro” innecesario que impida la participación de potenciales oferentes.
2. Al incorporarse en el cartel la necesaria presentación de muestras por parte de los oferentes, debe la Administración establecer las pruebas a las cuales serán sometidas, y contar con el equipo y personal capacitado para su realización. De lo contrario, se recomienda no solicitarlas y evaluar las ofertas con base en la documentación y especificaciones señaladas por el oferente.
3. Quien se encuentre encargado de realizar las pruebas indicadas en el cartel, adquiere una gran responsabilidad en el proceso de contratación administrativa, por cuanto, se compromete a garantizar, con su profesionalismo y objetividad, la confianza y credibilidad necesaria, por parte de la propia Administración, interesados y terceros, ya que, su recomendación técnica, será la base a partir de la cual la Administración adjudique en el respectivo procedimiento. Además, será el responsable de defender los resultados obtenidos, ante los eventuales recursos que los oferentes no adjudicados puedan presentar. ▲