

## **R-DCA-0941-2017**

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. División de Contratación Administrativa.**

San José, a las ocho horas veintitrés minutos del nueve de noviembre del dos mil diecisiete.-----

**Recursos de objeción** interpuestos por las empresas **DROGUERÍA INTERMED S.A.** y **FARMACIAS EOS S.A.** en contra del cartel de la **LICITACION PUBLICA No. 2016LN-000001-UPIMS**, promovida por el **MINISTERIO DE SALUD** para la contratación del “Servicio de Importación y Distribución de Drogas Estupefacientes”.-----

### **RESULTANDO**

**I.-** Que las empresas objetantes **DROGUERÍA INTERMED S.A.** y **FARMACIAS EOS S.A.** presentaron ante esta Contraloría General de la República recurso de objeción contra el cartel de la licitación de referencia, en fecha veintiséis de octubre del dos mil diecisiete.-----

**II.-** Que mediante auto de las once horas nueve minutos del treinta de octubre del dos mil diecisiete, se otorgó audiencia especial al **MINISTERIO DE SALUD**, para que se refiera al recurso presentado. Dicha audiencia fue atendida mediante el oficio No. DFBS-UBS-1183-2017, del 03 de noviembre de dos mil diecisiete.-----

**III.-** Que en el procedimiento se han observado las disposiciones reglamentarias pertinentes.----

### **CONSIDERANDO**

**I. Sobre el fondo de los recursos. A) Recurso de la empresa Droguería Intermed S.A. 1) Ítem VI. Elementos de adjudicación y metodología de evaluación de las ofertas, Inciso f) Análisis de capacidad financiera de la empresa oferente.** Señala el objetante que el cartel tiene contradicciones errores, imprecisiones, falencias y poca claridad lo que estima afecta de forma evidente la aplicabilidad del sistema de evaluación de ofertas. Afirma que los parámetros o indicadores de nominados “Capital de trabajo activo” y “Razón Circulante” a pesar de ser dos razones financieras distintas, se componen de la misma fórmula para su cálculo y además ambos factores o parámetros están diseñados para medir o valorar los pasivos de los oferentes con respecto a sus activos circulantes, por lo que no se entiende la trascendencia de valorar en dos rubros distintos los pasivos de los oferentes con la misma fórmula, dándoles una doble puntuación. Argumenta que el parámetro “Activo fijo neto”, usualmente se refiere al resultado de restar al costo histórico de los activos fijos en libros el costo acumulado de la depreciación, lo cual corresponde a una cifra absoluta y no a una razón. Señala que la puntuación por asignar, estará en el rango de 1 a 5, según el cartel para cada una de las ocho razones financieras siendo el 1 puntuación más baja y 5 la más alta, mas no se indica de manera objetiva y

suficientemente cuáles serán los parámetros, métodos o límites que se establecen para puntuar de 1 a 5 en cada indicador y que por ende resultaría materialmente imposible a cualquier oferente conocer cómo podría alcanzar el máximo puntaje. Considera que tener como parámetro la cantidad de oferentes participantes no es viable pues no todos los oferentes entregarán el mismo detalle de información financiera o bien podría ser que a información no sea suficiente para realizar los cálculos de las ocho razones financieras, lo que contradice el requisito de admisibilidad que indica que los estados financieros deben contener como mínimo los componentes requeridos para evaluar los indicadores que se aplicarán en la evaluación. Indica que la comparación de los indicadores entre los períodos fiscales presentados para cada uno de los oferentes y posteriormente la comparación entre todos los oferentes participantes pero no asigna el puntaje en cada fórmula al hacer la comparación de los indicadores de un mismo oferente en los dos periodos fiscales presentados. Estima que la evaluación financiera del oferente por sí misma no determina la asignación de un puntaje específico o en conjunto con la evaluación de las razones financieras de los demás oferentes. Expone que los factores indicados carecen de pertinencia y trascendencia, de cara al objeto contractual, la necesidad pública y la realidad del mercado de las distribuidoras. Expone que un análisis de la realidad de la empresa puede permitir llegar a conclusiones válidas respecto a comportamientos en el tiempo tales como coberturas de cuentas de capital de trabajo más importantes como son las cuentas por cobrar, inventarios y cuentas por pagar ante un potencial proyecto como es el caso concreto de la contratación de referencia pero los índices que lo componen, por si solos, no representan el insumo idóneo para completar un análisis integral que denote la viabilidad para que un adjudicatario pueda cumplir a satisfacción con el objeto licitado. Califica de primordial que las empresas demuestren su capacidad de poseer capital suficiente y recursos tales que le habiliten el capital de trabajo idóneo para mantener el stock de inventario mínimo requerido y por ende enfrentar las erogaciones durante la vigencia del contrato pero que para ello las razones financieras que según el cartel serían objeto de valoración no son pertinentes, ni trascendentes de cara al objeto contractual, ni tampoco guardan proporcionalidad con lo verdaderamente importante requerido financieramente para atender la contratación. Considera que un análisis financiero apropiado debe permitir identificar razonablemente cuales son las necesidades de la Administración que deben incluir actividades de operación (resultados proyectados y movimientos de capital de trabajo), flujos de actividades de inversión y/o

financiamiento y valorarse la viabilidad futura para atender el objeto del concurso. Aporta un flujo de caja proyectado con base en estados proyectados de ganancias y pérdidas y los comportamientos de capital de trabajo, así como de los supuestos relevantes utilizados como base para desarrollar dichas proyecciones. La Administración indica que modificará la cláusula objetada pues las fórmulas de las razones denominadas “capital de trabajo activo” y “activo fijo” neto, tienen errores en sus respectivas fórmulas. Manifiesta que el sistema de evaluación no califica solo los pasivos, sino que se están evaluando también los activos, las utilidades, entre otras ya que se trata de ocho razones financieras las que están siendo utilizadas y que con relación al “stock” modificará la cláusula para que sea obligatorio la presentación de un procedimiento que se detalla en la respuesta. **Criterio de la División.** Visto el allanamiento a lo pretendido por el objetante, se declara **parcialmente con lugar** el recurso de objeción en el presente punto y se deja bajo responsabilidad de la Administración las justificaciones del allanamiento, debiendo incorporar las enmiendas al cartel mediante modificación cartelaria, conforme lo dispone el artículo 60 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, de forma que quede clara la información en el cartel para efectos de cualquier potencial interesado. Pese al allanamiento, se declara parcialmente con lugar, en tanto la recurrente ha señalado la necesidad de evaluar factores adicionales o distintos a los definidos por la Administración, lo cual no resulta procedente en cuanto a la definición de los factores de evaluación corresponde a la Administración, aunque puedan ser objetados por intrascendentes, desproporcionados o inaplicables. No obstante lo anterior siendo que se han reconocido errores en las fórmulas del sistema de evaluación objetado se ordena a la Administración revisar en detalle cada una de ellas para evitar demoras innecesarias en el presente concurso. Adicionalmente si bien aclara que incluirá otros elementos a cláusula objetada deben acreditarse en el expediente los estudios que dieron lugar a la incorporación pretendida, indicando los detalles de los parámetros, ciertos, objetivos y claros, en los cuales la Administración está determinando su decisión, así como asegurarse que dicha incorporación cumpla con los elementos básicos de aplicabilidad, proporcionalidad, pertinencia y trascendencia. Finalmente si bien al atender la Audiencia especial otorgada la Administración pretende aclarar el valor a obtener por cada participante de la aplicación de la fórmula de las razones financieras, debe hacerlo mediante modificación cartelaria incluyendo la fórmula para su cálculo y el valor o un peso porcentual cierto a cada uno de ellos. **2) Anexos y ejemplos citados en el cartel:** Señala el objetante que

los ejemplos indicados en el cartel no son claros pues no se logra entender cómo se alcanza el puntaje ni el resultado de la aplicación de la razón financiera para los periodos evaluados. Alega que los ejemplos de puntaje asignados a cada empresa en el anexo No.3 no se explican y no son fáciles de deducir. Considera que el ejemplo del anexo No.5 no es entendible o fácil de deducir. Manifiesta que el ejemplo del anexo No.6 no es entendible o fácil de deducir. Por su parte la Administración expone que eliminará el ejemplo que indica *"A manera de ejemplo en la razón circulante de una empresa "M", según los estados financieros, compuesta por la Sumatoria del activo circulante dividido entre el pasivo circulante que presente en los dos últimos ejercicios fiscales, resulta 608 en el año 1 y 535 en el año 2 (ultimo) de ese Oferente "M" de un total de seis que participaron, lo que nos resultaría el puntaje."* con el fin de evitar confusión entre los oferentes. Respecto al anexo No. 3 afirma que procederá a realizar los cambios en la redacción de manera que no se presente a confusión a utilización de este indicador. Alega que en el anexo No.5 la fórmula aplicables es  $V_j = \text{Variación entre el puntaje de la mejor oferta (s/anal.fin) y el puntaje que representa en el cartel}$ . Aclara que en el anexo No.5 el valor es de 20 y se divide entre el puntaje asignado para el cartel. **Criterio de la División:** Visto el allanamiento a lo pretendido por el objetante, se declara **con lugar** el recurso de objeción en el presente punto y se deja bajo responsabilidad de la Administración las justificaciones del allanamiento, debiendo incorporar las enmiendas al cartel mediante modificación cartelaria, conforme lo dispone el artículo 60 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa pues se trata de aspectos relacionados con elementos esenciales del cartel como lo es el sistema de evaluación. **3) Ofertas en consorcio:** Alega el objetante que se objeta la disposición cartelaria que regula la participación de ofertas en consorcio, ya que la misma no indica en forma clara y precisa cómo se evaluarían a los concursantes bajo la modalidad de ofertas en consorcio en este concurso en particular. Al respecto afirma la Administración que procederá a acreditar en el cartel la forma en que evaluará las ofertas en consorcio, ello de forma clara y objetiva. **Criterio de la División:** Visto el allanamiento a lo pretendido por el objetante, se declara **con lugar** el recurso de objeción en el presente punto y se deja bajo responsabilidad de la Administración las justificaciones del allanamiento, debiendo incorporar las enmiendas al cartel mediante modificación cartelaria, conforme lo dispone el artículo 60 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. En consecuencia se ordena a la Administración definir con claridad a nivel cartelario cómo evaluará los concursantes en

bajo la modalidad de consorcio en este concurso en particular, lo anterior con el propósito de otorgar transparencia y seguridad jurídica a los oferentes, conforme se indicó a esa Administración en las resoluciones No. R-DCA-0575-2017 de las trece horas veintiún minutos del veintiséis de julio del dos mil diecisiete, y R-DCA-0816-2017 de las catorce horas cincuenta minutos del dos de octubre del dos mil diecisiete. **B) Recurso de Farmacias EOS S.A. 1) Ofertas en consorcio:** Alega el objetante que en el caso de las ofertas en consorcio la Administración debe indicar con toda precisión cuáles requisitos deben ser cumplidos por los integrantes y cuáles por el consorcio, aspecto que no está siendo cumplido a cabalidad por el acto administrativo cartelario. Afirma que no entiende bien la frase “... *que una misma empresa en consorcio puede participar para este mismo concurso*”. Al respecto afirma la Administración que procederá a acreditar en el cartel la forma en que evaluará las ofertas en consorcio, ello de forma clara y objetiva. **Criterio de la División:** Visto el allanamiento a lo pretendido por el objetante, se declara **con lugar** el recurso de objeción en el presente punto y se deja bajo responsabilidad de la Administración las justificaciones del allanamiento, debiendo incorporar las enmiendas al cartel mediante modificación cartelaria, conforme lo dispone el artículo 60 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. En consecuencia se ordena a la Administración definir con claridad a nivel cartelario (incluyendo los anexos) cómo evaluará los concursantes bajo la modalidad de consorcio en esta licitación en particular, lo anterior con el propósito de otorgar transparencia y seguridad jurídica a los oferentes, conforme se le indicó a ese Ministerio en las resoluciones No. R-DCA-0575-2017 de las trece horas veintiún minutos del veintiséis de julio del dos mil diecisiete, y R-DCA-0816-2017 de las catorce horas cincuenta minutos del dos de octubre del dos mil diecisiete. **2) Ítem VI. Metodología de evaluación de las ofertas, Inciso f) Análisis de capacidad financiera de la empresa oferente:** Señala el objetante que el sistema de valoración y comparación de ofertas establecido y desarrollado en la cláusula VI.f) del cartel, no resulta apto, adecuado, idóneo ni pertinente para lograr acreditar si el concursante individual o consorcio realmente tiene o no la capacidad económica para adquirir, importar y mantener el “stock” de drogas estupefacientes requerido por la Administración durante los meses exigidos por el cartel. Alega que ese rubro del método de evaluación, se aparta del objeto específico de esta licitación, ya que a la postre, lo que determinaría, es cuál oferente posee mejores razones financieras que otro, sin distinguir el tipo de actividad o industria en que operan estimando que de esa forma se estarían lesionando

principios fundamentales y básicos de Igualdad, razonabilidad, adaptabilidad y proporcionalidad, en tanto no se estarían comparando iguales con iguales, sino con desiguales. Aporta criterio técnico en el que se concluye que ese método y sistema de evaluación no establece rangos de comparabilidad por industria para hacer un análisis justo entre empresas oferentes de diferentes industrias (distribución, producción, venta al detalle, etc) cuyas composiciones de estructura organizacional, estructura financiera y necesidades de capital son claramente diferentes dependiendo del mercado que atienden. Considera que se deben valorar factores adicionales que permitan analizar adecuadamente las necesidades de fondos que puedan generarse producto de ganar la licitación en cuestión. Afirma que la fórmula del "Capital de Trabajo Activo" es incorrecta, debiendo ser la correcta Activo Circulante (-) Pasivo Circulante. Expone que el sistema de evaluación no permite a los interesados estructurar adecuadamente una oferta, ni adoptar la mejor forma de participación individual o consorcial. Manifiesta que para evitar un desabastecimiento nacional, la cláusula los potenciales oferentes posean la capacidad económica para mantener el "stock" requerido. Por su parte la Administración señala que modificará la cláusula objetada pues reconoce que las fórmulas de las razones denominadas "capital de trabajo activo" y "activo fijo" neto, tienen un error en sus respectivas fórmulas. Manifiesta que el sistema de evaluación no califica solo los pasivos, sino que se están evaluando también los activos, las utilidades, entre otras ya que se trata de ocho razones financieras las que están siendo utilizadas y que con relación al "stock" modificará la cláusula para que sea obligatorio la presentación de un procedimiento que define en su respuesta. Manifiesta que modificará también el cuarto párrafo de la página 14 de 23 del cartel, para que indique lo siguiente: *"El concepto utilizado en la proveeduría, correspondiente al puntaje máximo explicado en el párrafo anterior, y para ampliar la parte conceptual de este término, el cual consiste en el análisis de los ocho indicadores evaluados, se interpreta de la siguiente manera: se considera la cantidad de oferente participantes "x" y se multiplicará por la cantidad de indicadores utilizados, dependiendo de la información contable que se reciba de cada oferente y que el analista considere conveniente, cuya condición debe justificarse en el informe de recomendación técnica final. la asignación del puntaje se realiza mediante la comparación de los indicadores entre los períodos fiscales presentados para cada una de los oferentes y posteriormente la comparación entre todos los oferentes participantes"* **Criterio de la División.** Visto el allanamiento a lo pretendido por el objetante, se declara **parcialmente con**

**lugar** el recurso de objeción en el presente punto y se deja bajo responsabilidad de la Administración las justificaciones del allanamiento, debiendo incorporar las enmiendas al cartel mediante modificación cartelaria, conforme lo dispone el artículo 60 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, de forma que quede clara la información en el cartel para efectos de cualquier potencial interesado. Pese al allanamiento, se declara parcialmente con lugar, en tanto la recurrente ha señalado la necesidad de evaluar factores adicionales, lo cual no resulta procedente en cuanto a la definición de los factores de evaluación corresponde a la Administración, aunque pueda ser objetado por intrascendentes, desproporcionados o inaplicables. De esa forma, no es factible discutir qué aspectos estima más apropiados o convenientes un objetante, en tanto es un aspecto exclusivo de la Administración. No obstante lo anterior, siendo que se han reconocido errores en las fórmulas del sistema de evaluación objetado se ordena a la Administración revisar en detalle cada una de ellas para evitar demoras innecesarias en el presente concurso. Adicionalmente si bien aclara que incluirá otros elementos a cláusula objetada, se hace imperativo que en función de las reiteradas objeciones a este concurso, se cuente con los análisis que sustenten las variaciones e incorporaciones pretendidas, indicando los detalles de los parámetros, ciertos, objetivos y claros, en los cuales la Administración está determinando su decisión. Finalmente si bien al atender la Audiencia especial otorgada la Administración pretende aclarar el valor a obtener por cada participante de la aplicación de la fórmula de las razones financieras, lo cierto es que debe hacerlo mediante modificación cartelaria incluyendo la fórmula para su cálculo y el valor o un peso porcentual cierto a cada uno de ellos, de forma que atendiendo a la respectiva modificación, se incorpore al cartel todo el detalle necesario para que los potenciales interesados puedan conocerlas con precisión para preparar sus ofertas.-----

#### **POR TANTO**

De conformidad con lo expuesto y lo señalado en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 81 de la Ley de Contratación Administrativa y 178 y 180 de su Reglamento se resuelve: **1) DECLARAR PARCIALMENTE CON LUGAR** los **recursos de objeción** interpuestos por las empresas **DROGUERÍA INTERMED S.A.** y **FARMACIAS EOS S.A.** en contra del cartel de la **LICITACION PUBLICA No. 2016LN-000001-UPIMS**, promovida por el **MINISTERIO DE SALUD** para la contratación del “Servicio de Importación y Distribución de Drogas Estupefacientes”. **2)** Proceda la Administración a realizar las modificaciones al cartel

señaladas en la presente resolución y darle la debida publicidad de manera que se pongan en conocimiento de todo potencial oferente.-----

**NOTIFÍQUESE** -----

Elard Gonzalo Ortega Pérez  
**Gerente Asociado**

David Venegas Rojas  
**Fiscalizador**

DVR/chc  
NN: 13701 (DCA-2876)  
CI: Archivo central  
NI: 27437, 27461, 28303, 28430.  
**G: 2016001901-8**