

R-DCA-00760-2021

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las diez horas con veinticinco minutos del ocho de julio del dos mil veintiuno.-----

RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por la empresa **TRIDM S.A.** en contra del acto de adjudicación de los ítemes No. 7 y No. 10 de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2020LN-000013-2104** promovida por el **HOSPITAL MÉXICO (CCSS)** para la compra de apósitos y recolectores, modalidad de entrega según demanda, acto recaído en favor de **TRANSGLOBAL MEDICAL S.A** para ambos ítemes.-----

RESULTANDO

I. Que el seis de mayo del dos mil veintiuno, la empresa Tridm S.A presentó ante la Contraloría General de la República recurso de apelación en contra del acto de adjudicación de los ítemes No. 7 y No. 10 de la Licitación Pública No.2020LN-000013-2104 promovida por el Hospital México.-----

II. Que mediante auto de las quince horas dos minutos del siete de mayo de dos mil veintiuno, esta División solicitó el expediente administrativo, lo cual fue atendido por el Hospital México mediante oficio No. SCAHM-0415-2021 del diez de mayo del dos mil veintiuno.-----

III. Que mediante auto de las siete horas cincuenta y siete minutos del veinte de mayo del dos mil veintiuno, esta División otorgó audiencia inicial a la Administración licitante y al adjudicatario con el objeto de que manifestaran por escrito lo que a bien tuvieran con respecto a los alegatos formulados por el apelante, y para que ofrecieran las pruebas que consideraran oportunas. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente del recurso de apelación.--

III. Que mediante auto de las ocho horas cuarenta y tres minutos del diez de junio del dos mil veintiuno, esta División confirió audiencia especial al apelante y adjudicatario para que se refirieran a lo dicho por la Administración al responder la audiencia inicial. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.-----

IV. Que de conformidad con lo establecido en el artículo ciento noventa del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se consideró que no era necesario otorgar audiencia final a las partes, en vista de que durante el trámite del recurso se tenían los elementos necesarios para su resolución.-----

VI. 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. HECHOS PROBADOS: Con vista en el expediente administrativo, se tienen por demostrados los siguientes hechos de interés: **1)** Que la empresa Transglobal Medical, dentro de su oferta, entre otras cosas, aportó lo siguiente: **1.1)** Oferta para los ítemes No. 7 y No.10 con la siguiente información:

Por este medio nosotros, Transglobal Medical Sociedad Anónima, cédula jurídica # 3-101-547337, inscrita ante la CCSS con el Código Proveedor 23067, y domicilio: Heredia, Ulloa, Barreal, Ofibodegas Barreal local n°14, presentamos nuestra oferta en plaza para el concurso en referencia:

Ítem	Cantidad estimada	Descripción	Precio Unitario	Precio total
------	-------------------	-------------	-----------------	--------------

(...)

7	273 UD	Apósito de carbón activado puro impregnando de plata en maya de rayón viscoso y contenido en una punta de nylon sellado, no recortable de 10x19cm (+/- 5cm) Referencia: Villowond C Ag 15x20	\$ 2.70	\$ 737.10
---	--------	--	---------	-----------

(...)

10	1,080 UD	Apósito de carbón activado con plata 10.5 x 10.5cm (+/- 2cm). En funda de nylon termo sellado Referencia: Villowond C Ag 10x10	\$ 2.00	\$ 2,160.00
----	----------	--	---------	-------------

(ver folio No. 290 del expediente administrativo). **1.2)** Literatura técnica, donde, entre otras cosas, se indica lo siguiente:

Vilowond C Ag

0305



(...)

Amria - Alexandria - Egypt
Tel.: 002 03 4500264 Fax: 002 03 4500263
Kafri-El-Zayat P.O.Box 38 Egypt
Tel.: 002 040 2545643 Fax: 002 040 2545645
E-mail: sales@pharmaplast-online.com

Pharmaplast
www.pharmaplast-online.com

(...)

códigos	tamaños	descripción	imagen
---------	---------	-------------	--------

(...)

Item 10		Vilowond C Ag - es un apósito suave y confortable con varias capas para el control del exudado tiene una capa sin trama carbonizada para adsorber el mal olor y una capa exterior de plata que evita la contaminación de la herida además se puede utilizar bajo vendajes compresivos.	
vilo C ag 100100	10x10 cm		

(...)

Item 7		Vilowond C Ag - es un apósito suave y confortable con varias capas para el control del exudado tiene una capa sin trama carbonizada para adsorber el mal olor y una capa exterior de plata que evita la contaminación de la herida además se puede utilizar bajo vendajes compresivos.	
vilo C ag 150200	15x20 cm		

(...)” (Ver folios No. 305 y 307 del expediente administrativo). 2) Que mediante oficio sin número del veinticinco de setiembre del dos mil veinte, en relación con los ítemes No. 7 y No. 10 ofertados por Transglobal Medical, la Administración detalla lo siguiente:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Hospital México

Viernes 25 de setiembre, 2020

Sra. Gabriela Valerio Vindas
Sub-Área de Contratación Administrativa

Asunto: Respuesta a oficio SACAHM-1996-2020

(...)

Item N°. 7: Apósito de carbón activado puro impregnado de plata en maya de rayón viscoso y contenido en una punta de nylon sellado, no recortable de 10 x 19cm (+/- 5cm).

Oferta	Precio unitario	Porcentaje obtenido	Resultado de la valoración de las muestras	Observaciones
--------	-----------------	---------------------	--	---------------

(...)

N°. 2: Transglobal Medical S.A.	\$2.7	100%	Cumple	Cumple todo los requisitos técnicos del cartel. Cumple con la valoración de las muestras de la siguiente manera: Apósito de carbón activado puro. Debe ser impregnado de plata en malla de rayón viscoso. Debe tener una punta de nylon sellado. Debe ser no recortable. Medidas 10cm x 19cm +-5. Debe favorecer la eliminación de olores, bacterias e inactivación de endotoxinas.
---------------------------------	-------	------	--------	---

(...)

Se recomienda: Transglobal Medical S.A. cumple requisitos y menor precio.

(...)

Item N°. 10: Apósito de carbón activado con plata 10.5 x 10.5cm +- 2cms. En funda de nylon termo sellado.

Oferta	Precio unitario	Porcentaje obtenido	Resultado de la valoración de las muestras	Observaciones
--------	-----------------	---------------------	--	---------------

(...)

Nº. 2: Transglobal Medical S.A.	\$2.00	100%	Si cumple	Apósito de carbón activado con plata debe venir en una funda de nylon termo sellado, que no recorte el carbón activado por que debe realizar una función de limpieza y descontaminación de la herida al absorber y retener en su estructura las endotoxinas bacterianas y los detritos metabólicos retirándolos así del lecho la herida. Este dundado de nylon termo sellado deberá ser recortable. Evitará que las partículas del apósito de carbón activado impregnado con plata metálica, entren en contacto directo con el lecho de la herida, evitando citotoxicidad de plata en tratamientos prolongados. Esta condición permite usar el apósito en lesiones infectadas por largos periodos. El carbón activado funciona adicionalmente como controlador de los malos dolores de las heridas, mejorando así la calidad de vida de los pacientes.
--	---------------	-------------	------------------	---

(...)

Se recomienda: Transglobal Medical S.A., cumple requisitos y menor precio.

(...)

Sin más por el momento, se suscribe,

Lucia Sandoval Chaves
Jefe, Servicio de Obstetricia

Dra. Flory Morera González
Jefe, Servicio de Ginecología

Dra. Sonia Koon Rodríguez
Jefe, Servicio de Dermatología y Alergología

Dr. Javier Sevilla Calvo
Jefe, Servicio de Ortopedia y Traumatología

MSc. Lindberg Menocal Moya
Director de Enfermería

(...)” (Ver folios No. 506, 510-514 del expediente administrativo).-----

II. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO: a) Sobre el material ofrecido por Transglobal Medical para los ítems No. 7 y No. 10. El apelante menciona que el análisis técnico y el acto de adjudicación se encuentran viciados de nulidad absoluta, al recomendar y adjudicar los ítems No. 7 y No. 10 de la licitación a Transglobal, cuya oferta resulta inelegible, pues según estima, no demuestra que los forros o mallas de los apósitos Vilowond C Ag ofertados para los citados ítems, sean fabricados en alguno de los materiales aceptados por el cartel de la licitación, según su literatura técnica. Sobre el ítem No. 7, afirma que la literatura técnica del adjudicatario, no demuestra que el material de la malla o forro del apósito sea rayón, polivinil o polietileno, y para el caso del ítem No. 10, de nylon, poliéster o polietileno. Expone que las mallas o fundas de los apósitos resultan una parte indispensable de éstos debido a que ellas evitan que sus componentes, entre ellos la plata, entren en contacto directo con las heridas creando una condición perjudicial para el paciente que se denomina citotoxicidad y que consiste en un daño a las células provocado por una reacción inmunitaria que provoca que las células se recubran de anticuerpos que son destruidos por los glóbulos blancos lo que provoca la destrucción de la célula. Señala que Transglobal en su oferta indica que el apósito Vilowond ofertado para el ítem No. 7 cuenta con malla de rayón viscoso y el ofertado para el ítem No.10 cuenta con funda de nylon termosellado, sin embargo, sostiene que la literatura técnica no indica nada respecto del material de fabricación de la malla o funda de los apósitos ofertados. En consecuencia, estima que se desconoce el material de fabricación de la malla o funda de los apósitos Vilowond C Ag ofertados por Transglobal para los ítems No. 7 y N10, por lo que existe un incumplimiento técnico que amerita la exclusión de la oferta de Transglobal para los citados ítems. Concluye que no es posible aceptar solamente con el dicho de los oferentes, que un apósito cuenta con determinada composición, pues la salud de los pacientes a los que se le aplicarían los apósitos, depende de la determinación y comprobación del cumplimiento de todos los requisitos cartelarios. En audiencia especial menciona que de la respuesta que la CCSS brindó al contestar la audiencia inicial también confirma lo señalado en su recurso. Menciona que Transglobal en su respuesta a la audiencia inicial presenta una carta de Pharmaplast la cual no cuenta con valor probatorio para comprobar el material de fabricación de la funda de los apósitos ofertados para los ítems No. 7 y No.10, así como también omite incluir la fecha de su emisión, por lo que se desconoce, por ejemplo, si se emitió en el año 1995, 2000, 2010, o 2021 y, por ello, no se cuenta con certeza de que lo que ella indica aplique al bien que ofertó en la licitación en el año 2020. Explica que Transglobal en su oferta indicó que para el ítem #7 ofertaba el apósito Vilowond C Ag 15 x 20 en

mallas de rayón viscoso, pero la carta sin fecha de Pharmaplast señala que la malla es de nylon-PE, por lo que se aprecia una contradicción que genera incerteza acerca de la composición de la malla y conlleva la carencia de valor probatorio de la carta de Pharmaplast. La Administración menciona que después de realizar la revisión del expediente y la literatura técnica correspondiente a los ítem No. 7 y No. 10, se logra dilucidar que la Empresa Transglobal no aporta el respaldo de que el apósito ofertado para el ítem No. 7 cuente con malla de rayón viscoso, y el ofertado para el ítem No. 10 tampoco cuente con funda de nylon termosellado, ni se consigna información sobre el material de fabricación de la malla o funda, por lo que estima que se debería aceptar los motivos del recurso. El adjudicatario indica que de acuerdo al artículo 66 del RLCA, con solo la presentación de la oferta, se entiende una manifestación unívoca de la voluntad del oferente de contratar con pleno sometimiento a las condiciones cartelarias, disposiciones legales y reglamentarias vigentes. Menciona que en cumplimiento a las disposiciones normativas en contratación administrativa, su representada oferta para los ítemes No. 7 y No. 10 en el entendido de que cumple con todas las características solicitadas. Expone que presentó la ficha técnica para el producto Vilowond C Ag, que es un apósito de carbón activado con plata, no recortable, y que favorece la eliminación de olores, bacterias e inactivación de endotoxinas según indica la ficha técnica aportada, y lo solicita el cartel. Señala que se presentaron muestras del producto ofertado, donde se corrobora la existencia de la funda termosellada de nylon, la cual tiene la funcionalidad de evitar el contacto directo de la plata con la herida, producto que según destaca, ya ha sido adquirido por otras instituciones de la Caja Costarricense de Seguro Social. Expresa que solicitó al fabricante una certificación en la que indique el material que compone la funda protectora del apósito la cual se aporta junto con su traducción oficial y certificación de original para probar el cumplimiento de las características técnicas requeridas en el cartel. Indica que tal y como se puede apreciar en la prueba, el fabricante del producto indica que el producto ofertado Vilowond C Ag cuenta con una funda sellada al calor de Nylon-PE (Polietileno) que evita que las partículas de plata del apósito entren en contacto directo con la herida. Estima que lo anterior demuestra que su producto cumple con lo solicitado para el ítem No. 7. En relación con el ítem No. 10, indica que se solicita con funda de nylon termofundido, por lo que afirma se puede constatar en prueba No. 1 que el producto tiene funda Nylon, tal y como lo solicita el cartel. En audiencia especial reitera lo argumentado al responder la audiencia inicial. **Criterio de División.** En relación con los ítemes No. 7 y No. 10, el cartel reguló, en lo que interesa, lo siguiente: “**2. Especificaciones técnicas de cada artículo/ Características básicas descriptivas: (...) Ítem 7. Apósito De Carbón Activado Puro (...) Deber (sic) ser impregnado de plata en malla de rayón,**

polivinil o polietileno (...) Debe tener una punta de nylon sellado (...) **Ítems 10. Apósito de carbón activado con plata** (...) En funda de nylon, poliéster o polietileno, termo sellado no recortable (...) **Literatura/** El oferente deberá aportar literatura sobre las características del producto ofertado, emitida por el fabricante en idioma español, en caso de ser en otro idioma se debe efectuar su debida traducción al español (...)” (Destacado del original) (Ver folios No. 175-177,179 del expediente administrativo). Ahora bien, se tiene que el adjudicatario Transglobal Medical, para el ítem No. 7, en su oferta menciona: “Apósito de carbón activado puro impregnado de plata en maya de rayón viscoso (...)”, y de igual manera, para el ítem No. 10 señaló: “En funda de nylon termo sellado” (hecho probado 1.1). Del mismo modo, se observa que desde oferta, para los dos referidos ítems, presenta la siguiente literatura técnica:

Vilowond C Ag

0305



(...)

-Amria - Alexandria - Egypt
Tel. : 002 03 4500284 Fax : 002 03 4500283
-Kahr-El-Zayat P.O.Box 39 Egypt
Tel. : 002 040 2545843 Fax : 002 040 2545845
E-mail : sales@pharmaplast-online.com

 **Pharmaplast**
www.pharmaplast-online.com

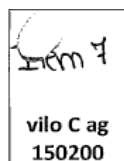
(...)

códigos	tamaños	descripción	imagen
---------	---------	-------------	--------

(...)

Item 10		Vilowond C Ag - es un apósito suave y confortable con varias capas para el control del exudado tiene una capa sin trama carbonizada para adsorber el mal olor y una capa exterior de plata que evita la contaminación de la herida además se puede utilizar bajo vendajes compresivos.	
vilo C ag 100100	10x10 cm		

(...)

	Vilowond C Ag 150200	15x20 cm	Vilowond C Ag - es un apósito suave y confortable con varias capas para el control del exudado tiene una capa sin trama carbonizada para adsorber el mal olor y una capa exterior de plata que evita la contaminación de la herida además se puede utilizar bajo vendajes compresivos.	
---	-------------------------	-------------	--	---

(...)” (hecho probado 1.2). De acuerdo con lo anterior, se observa que el adjudicatario, desde oferta para el ítem No. 7, señala que el apósito es “*impregnado de plata en maya de rayón viscoso*”, mientras que para el ítem No. 10 indica que es un apósito “*En funda de nylon termo sellado*”, sin embargo, en la literatura técnica que aportó, no se constata el material que componen los apósitos que ofrece para cada uno de los ítemes cuestionados. Ahora bien, mediante oficio sin número con fecha del veinticinco de setiembre del dos mil veinte, y firmado por los jefes de Servicio de Obstetricia, Ginecología, Dermatología y Alergología, Ortopedia y Traumatología, y Dirección de Enfermería, se tiene que la Administración realizó consideraciones sobre lo ofertado por Transglobal para los ítemes No. 7 y No. 10, y para el ítem No. 7 detalló: “*Cumple todo (sic) los requisitos técnicos del cartel*”, mientras que en relación con el ítem No. 10 afirmó: “(...) **cumple requisitos** (...)” (Destacado del original) (hecho probado 2), por lo que, en un primer momento, señaló que la oferta de Transglobal se ajustó a la regulación cartelaria. No obstante, al contestar la audiencia inicial, la Administración señaló: “*Después de realizar la revisión del expediente y la literatura técnica correspondiente a los ítem # 7 y # 10 en los folios 305 a 308 del expediente administrativo, se logra dilucidar que la Empresa Transglobal no aporta el respaldo de que el apósito ofertado para el ítem # 7 cuente con MALLA DE RAYÓN VISCOSO y el ofertado para el ítem #10 tampoco cuente con FUNDA de NYLON TERMOSELLADO, ni se consigna información sobre el material de fabricación de la malla o funda (...) Por tanto, debería aceptarse los motivos del recurso interpuesto.*”(ver folio No. 31 del expediente del recurso de apelación) es decir, de lo anterior se desprende un allanamiento de la Administración ante la pretensión del recurrente. Sin embargo, es importante señalar que el adjudicatario al defenderse de los señalamientos expuestos por el apelante en su recurso, aporta prueba, esto es, una carta de la empresa Pharmaplast, certificada notarialmente y traducida al idioma español, donde, en lo que interesa, indica lo siguiente: “*Nosotros declaramos que Vilowond Carbón Ag (VILOCAG) cuenta con un funda sellada al calor de Nylon-PE, la cual evita que las partículas de plata del vendaje entren en contacto con la herida*” (Ver folios No. 33-36 del expediente del recurso de apelación). Sobre la oportunidad que tienen las partes para subsanar ante esta sede, resulta oportuno señalar que en la resolución No. R-DCA-1074-2019 de las catorce horas con veinticinco minutos del veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, este órgano contralor indicó: “(...) en

*relación con el instituto de la subsanación existe la posibilidad de subsanar junto con el recurso de apelación aquellos requerimientos que no fueron prevenidos por la Administración, convirtiéndose el recurso de apelación es la última oportunidad procesal para que la parte apelante demuestre el cumplimiento de requerimientos legales, técnicos o financieros definidos en el pliego de condiciones, en la medida que acciona en contra del acto final. Al respecto en la resolución R-DCA-0211-2017 de las catorce horas treinta y ocho minutos del treinta y uno de marzo del dos mil diecisiete se indicó: "En el caso, las partes no discuten la posibilidad de subsanar requerimientos cartelarios con el recurso de apelación, lo cual en todo caso también ha reconocido esta Contraloría General cuando ha considerado que el recurso de apelación es la última oportunidad procesal para que la parte apelante demuestre el cumplimiento de requerimientos legales, técnicos o financieros definidos en el pliego de condiciones, en la medida que acciona en contra del acto final, sea porque se alegaron incumplimientos en contra de su oferta o porque no se aplicó el sistema de evaluación según sus ventajas comparativas (...) por lo que se puede concluir que el momento procesal oportuno para subsanar incumplimientos es con la interposición del recurso de apelación tal como lo hizo el apelante en este caso concreto y por ello debe darse por presentada en tiempo su subsanación", oportunidad de subsanar que también se hace extensiva para el adjudicatario al momento de referirse al recurso. De esta manera, dado que el adjudicatario ante esta Contraloría General aporta una carta del fabricante en donde manifiesta que "Vilowond Carbón Ag (VILOCAG) cuenta con un funda sellada al calor de Nylon-PE" se estima que al amparo de lo indicado en el artículo 81 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, la Administración deberá analizar lo indicado en la prueba que el adjudicatario presentó, y determinar si lo ahí indicado se ajusta o no a lo regulado en las especificaciones técnicas del cartel para los ítemes No. 7 y No. 10. En cuanto a la imputación que hace el apelante sobre la fecha de la prueba aportada por el adjudicatario, se ha de señalar, primero, que la audiencia otorgada no fue para ello y además se debe agregar que no llega a demostrar con prueba idónea por qué tal documento no puede ser considerado. De conformidad con las razones anteriormente expuestas, se impone declarar **parcialmente con lugar** el recurso incoado.-----*

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, 84 y siguientes de la Ley de Contratación Administrativa, 182 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se resuelve declarar: **1) PARCIALMENTE CON LUGAR** el recurso de apelación interpuesto por la empresa **TRIDM S.A**

en contra del acto de adjudicación de los ítemes No. 7 y No. 10 de la **LICITACIÓN PÚBLICA No. 2020LN-000013-2104** promovida por el **HOSPITAL MÉXICO (CCSS)** para la compra de apósitos y recolectores modalidad de entrega según demanda, acto recaído en favor de **TRANSGLOBAL MEDICAL S.A** para ambos ítemes, acto que se anula. **2)** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley de Contratación Administrativa se da por agotada la vía administrativa.-----
NOTIFÍQUESE.-----

Edgar Herrera Loaiza
Gerente de División

Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada



Elard Ortega Pérez
Gerente Asociado

JCJ/mjav
NI: 12796, 12812, 13113, 13471, 14279, 14284, 14877, 15729, 17217, 17239
NN: 10149 (DCA-2687-2021)
G: 2020002266-3
Expediente electrónico: CGR-REAP-2021003102