

# Emitir resolución de recursos

## 1. Generar resolución de recursos

|                               |  |                       |                                     |
|-------------------------------|--|-----------------------|-------------------------------------|
| Encargado                     | LUIS ALONSO CORRALES ASTUA               |                       |                                     |
| Fecha/hora gestión            | 19/12/2024 10:13                         | Fecha/hora resolución | 20/12/2024 14:29                    |
| * Procesos asociados          | Recursos                                 | Número documento      | 8072024000002235                    |
| * Tipo de resolución          | Fondo                                    |                       |                                     |
| Número de procedimiento       | 2024LY-000009-0001102205                 | Nombre Institución    | Caja Costarricense de Seguro Social |
| Descripción del procedimiento | INSUMOS PARA TERAPIA DE PRESIÓN NEGATIVA |                       |                                     |

## 2. Listado de recursos

| Número           | Fecha presentación | Recurrente              | Empresa/Interesado                               | Resultado | Causa resultado |
|------------------|--------------------|-------------------------|--|-----------|-----------------|
| 8002024000002163 | 03/12/2024 12:32   | PAMELA SALAZAR GONZALEZ | ELECTRONICA Y COMPUTACION ELCOM SOCIEDAD ANONIMA | Con lugar | No aplica       |

## 3. \*Validaciones de control

- Tipo de procedimiento
- En tiempo
- Prórroga de apertura de ofertas
- Legitimación
- Quién firma el recurso
- Firma digital
- Pliego de Condiciones Objetado
- Temas previstos

## 4. \*Resultando

I. Que mediante auto No. 8052024000002360 del cinco de diciembre de dos mil veinticuatro esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante. Dicha audiencia fue atendida en tiempo y forma por parte de la Administración, lo cual se encuentra incorporado al expediente de la objeción en el sistema digital unificado.

II. Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

## 5. \*Considerando

### 5.1 - Recurso 8002024000002163 - ELECTRONICA Y COMPUTACION ELCOM SOCIEDAD ANONIMA

#### Condiciones invariables (admisibilidad) - Argumento de las partes

Ver argumentos de las partes del Recurso 8002024000002163 - ELECTRONICA Y COMPUTACION ELCOM S.A., en el expediente de objeción en SICOP.

#### Condiciones invariables (admisibilidad) - Argumentación de la CGR

Con lugar (Ley 9986)

**I. SOBRE LA IMPORTANCIA DEL ESTUDIO DE MERCADO EN EL CONTEXTO NORMATIVO ACTUAL.** El estudio de mercado en el ámbito de la contratación pública está regulado en la Ley General de Contratación Pública (Ley N.º 9986, del 27 de mayo de 2021, en adelante LGCP), específicamente en el artículo 34, en relación con el artículo 17. Además, se encuentra regulado en los artículos 44, inciso d), 85 y 100 de su Reglamento (Decreto Ejecutivo N.º 43808-H, del 22 de noviembre de 2022, en adelante RLGCP).

El concepto de estudio de mercado implica un proceso sistemático y exhaustivo orientado a recopilar información actualizada y confiable sobre las condiciones del mercado relacionadas con los bienes, obras o servicios que se planean adquirir mediante un procedimiento de contratación. Este análisis tiene como finalidad evaluar aspectos como precios, disponibilidad, calidad y otros factores relevantes, con el objetivo de respaldar una toma de decisiones informada por parte de la Administración, garantizando transparencia, competencia y eficiencia en los procesos de contratación.

La obligatoriedad para la Administración de realizar un estudio o sondeo de mercado en la contratación pública, conforme a la normativa previamente señalada, se fundamenta en la necesidad de garantizar la transparencia, eficiencia y equidad en los procesos de adquisición de bienes, obras y servicios bajo el marco de la LGCP y su Reglamento. En este contexto, es relevante destacar que el artículo 34 de la LGCP establece de manera expresa el deber de la Administración de llevar a cabo un sondeo o estudio de mercado como parte integral de la planificación de los procedimientos de contratación.

Este estudio no se limita a la solicitud de cotizaciones, sino que la normativa de rango legal exige que se sustente en fuentes confiables para obtener precios de referencia que permitan establecer valores adecuados para la adquisición de bienes, obras y servicios. Además de la determinación de precios, el estudio de mercado tiene como propósito evaluar la disponibilidad de los bienes, obras o servicios en términos de cantidades, calidades, opciones y oportunidades requeridas. Asimismo, busca verificar la existencia de proveedores y su ubicación, ya sea en el mercado local o internacional, considerando factores que pueden influir en aspectos como los plazos de entrega y la vigencia del contrato.

El estudio de mercado también orienta la toma de decisiones informadas sobre los procedimientos de contratación y proporciona información relevante para determinar la disponibilidad presupuestaria. Asimismo, constituye la antesala (según los artículos 34 y 35 de la LGCP) para la estimación inicial del contrato, ofreciendo datos actualizados y confiables sobre los precios del mercado y la disponibilidad de los bienes y servicios requeridos. Esto resulta particularmente relevante en contrataciones de objeto continuo, sucesivo o periódico, donde la estimación se realiza sobre el valor total del contrato durante su vigencia, o en contrataciones con posibilidad de prórroga, cuya estimación se basa en el pago mensual calculado y multiplicado hasta cuarenta y ocho meses (cuatro años), conforme al artículo 35 de la LGCP. Además, el artículo 44 del RLGCP establece que el estudio de mercado debe considerar el ciclo de vida completo de la contratación y adherirse al principio de obtener el mejor valor por el dinero invertido.

Este análisis, sustentado en información confiable y actualizada, constituye la base para determinar la razonabilidad del precio de los bienes, obras y servicios. Además, la normativa establece que, en caso de discrepancias entre los precios ofertados y los precios de referencia, se deberá justificar la razonabilidad de dichas diferencias mediante un acto motivado. Para su elaboración, deberán observarse las pautas contenidas en los artículos 131, 132, 133 y 136, inciso f), punto 2, de la Ley General de la Administración Pública (Ley N.º 6227, del 2 de mayo de 1978 y sus reformas), en lo relativo a la estructura de un acto motivado.

Es importante destacar que los artículos 17 de la LGCP y 43 y 44 del RLGCP disponen que el sistema digital unificado debe incluir un catálogo de obras, bienes y servicios basado en estándares internacionales, así como un banco de precios que proporcione información comparativa sobre los precios ofertados en el catálogo durante los últimos seis meses, utilizando como referencia el código de identificación correspondiente al bien o servicio de interés. Esta información se constituye en un insumo adicional que la Administración debe considerar al realizar el estudio o sondeo de mercado previo a la estimación de la contratación. Por su parte, el artículo 100 del RLGCP refuerza la transparencia en la contratación pública al establecer que el oferente elegible será comparado con el banco de precios del sistema digital unificado o con los precios del mercado para evaluar la razonabilidad del precio.

Además, la normativa enfatiza la relevancia de los descuentos ofrecidos en las ofertas, asegurando que estos se apliquen al precio para fines comparativos. Asimismo, el estudio de mercado busca prevenir situaciones de monopolio o proveedor único, conforme al artículo 7 del RLGCP. A través del análisis del mercado, se verifica si existe un proveedor único idóneo para satisfacer una necesidad específica. Esta excepción a los procedimientos ordinarios está sujeta a estrictos requisitos, como la consulta en el sistema digital unificado y la realización de un sondeo o estudio de mercado que respalde la determinación de la unicidad del proveedor.

Conforme a la normativa aplicable, el estudio de mercado desempeña un papel esencial en la protección del principio de competencia y libre concurrencia, al identificar proveedores potenciales y proporcionar una base sólida para establecer precios justos y razonables. Esto adquiere particular relevancia en contrataciones de gran envergadura o en contextos donde el mercado presenta condiciones especiales. Asimismo, resulta fundamental vincular el estudio de mercado con el objeto contractual y sus especificaciones técnicas, especialmente en el marco de las compras públicas estratégicas, uno de los aspectos innovadores de la normativa actual de contratación pública. En cuanto al caso específico del recurso de objeción interpuesto, este vínculo se desarrollará en un apartado posterior, enfocado en los criterios sostenibles previstos en el pliego de condiciones.

En resumen, el estudio de mercado desempeña un papel fundamental al garantizar la transparencia, eficiencia y equidad en la contratación pública, al proporcionar información confiable y actualizada sobre precios y la disponibilidad de bienes, obras y servicios. Es esencial que este estudio se realice en el momento procedimental adecuado, ya sea durante la fase inicial del procedimiento o previo a la estimación del contrato, y que se presente de manera clara, objetiva y accesible para todas las partes involucradas en el procedimiento de contratación pública.

Dada su relevancia, es imperativo que el estudio de mercado se integre en el expediente administrativo dentro del sistema digital unificado, conforme a lo establecido en los artículos 16 al 19, así como en los artículos 56, inciso g), y 125, inciso o), de la LGCP, en conjunto con los artículos 25 y concordantes del RLGCP. Como antecedente, se destaca lo dispuesto en la resolución R-DCA-SICOP-00606-2023 del 30 de mayo de 2023, en la que se señaló lo siguiente: *"(...) A partir de lo señalado por la parte objetante y según se logra constatar dentro del expediente de la contratación de marras, observa este órgano contralor que la licitante incluye un documento denominado "Estudio de mercado". En dicho documento se incluye solamente la cotización suministrada por la empresa OCEÁNICA DE SEGUROS S.A., y que se traduce simplemente en la consignación del precio ofrecido por dicha empresa sin mayor detalle. Por otra parte, la Administración al atender la audiencia especial señala que la cotización remitida por el Instituto Nacional de Seguros (INS) no cumplió con lo solicitado, exponiendo cuáles fueron los puntos que presentaron vicios y por los cuales no incluyó dicha cotización dentro del estudio de mercado en cuestión. (...) En virtud de lo anterior, se declara con lugar el recurso presentado, debiendo entonces - como se dijo líneas atrás - la Administración incluir un documento donde se consignen los motivos por los cuales (según lo indicado en la audiencia especial) la cotización remitida por el INS no fue inicialmente valorada así como un nuevo estudio de mercado el cual se contemple y respete los parámetros del artículo 7 de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros. Dichos documentos deberán ser incorporados al expediente de la contratación para conocimiento de todo potencial oferente interesado en participar en este concurso. Sin perjuicio de lo antes expuesto y entendiendo que la Administración deberá elaborar un nuevo estudio de mercado (...)"* (el texto resaltado no pertenece al original).

De lo citado, se desprende que, ante vacíos detectados en el estudio de mercado, y dada la relevancia de este instrumento, se torna obligatorio ordenar su adecuación a las normas previamente analizadas. De manera similar, esta obligación surge en casos donde el estudio de mercado está ausente y una o más partes lo consideran necesario en su evaluación como potenciales oferentes. Sobre este particular, el órgano contralor también se ha pronunciado mediante la resolución R-DCA-SICOP-00852-2023 del 28 de julio del 2023, en la que se indica lo siguiente: *"(...) La*

recurrente objeta lo requerido por la Administración licitante respecto a criterios sustentables, menciona que dentro del expediente administrativo la Administración no aportó los estudios de mercado y de vinculación con el objeto contractual que motiven y justifiquen técnicamente el valor agregado para esta contratación según la normativa vigente. Alega que a pesar de lo claramente dicho por esa Contraloría (...), la Municipalidad no ha incorporado al expediente administrativo lo necesario para determinar que esos criterios sustentables cumplan con los aspectos antes mencionados, especialmente su vinculación con el objeto contractual. La Administración sostiene que la objetante no ha podido determinar que la inclusión de este rubro en el sistema de evaluación sea inaplicable, intrascendente o desproporcionado en relación con el objeto de la presente licitación, esto como objetante y la obligación de la carga de la prueba sobre los puntos que el mismo afirma, además de que eliminar los criterios sustentables no es de recibo por parte de la Administración ya que estaría en contra de las Políticas Estratégicas Institucionales y de lo que busca la nueva Ley de Contratación Pública desde sus principios. No se refiere a lo solicitado por el órgano contralor en su resolución R-DCA-SICOP-00683-2023, que en lo pertinente le indicó a la Administración: “Esto resulta relevante destacar, ya que **la Administración no señaló qué aspectos fueron considerados relevantes para incluirlos como requisito de admisibilidad en este objeto particular. Es necesario que la Administración motive y justifique técnicamente por qué dicha certificación otorga valor agregado en esta contratación según la normativa vigente, siendo necesario que los respectivos estudios de mercado y de vinculación con el objeto contractual se incorporen al expediente administrativo para que sean de conocimiento de todos los interesados, por lo que se declara con lugar este aspecto del recurso.**” En el presente caso, es preciso en primer término recalcar que esta División en la referida consideración de oficio no le ordenó a la Administración que eliminara el requisito sino que se incorporaran al expediente de la contratación los estudios que lo respaldaran. Ahora bien, la Administración una vez analizado lo resuelto, tomó la decisión de eliminar el requerimiento del criterio sustentable como obligatorio y establecerlo como uno de los aspectos a considerar en el sistema de evaluación de ofertas, lo cual se realiza como una modificación oficiosa de esa Municipalidad. No obstante, lo que sí se ordenó fue incorporar los estudios de mercado y de vinculación con el objeto contractual que permitieran respaldar el criterio sustentable solicitado, lo cual no se observa que haya sido atendido por la Administración, razón por la cual lo que corresponde es declarar con lugar el recurso en este aspecto, y se le ordena a la Administración incorporar los referidos estudios, para que sean de conocimiento de todos los interesados. (...)” (el texto resaltado se suple).

Como se puede apreciar, aunque la Administración, de manera oficiosa, modificó el pliego de condiciones para excluir el tema medular relacionado con el análisis del estudio de mercado en ese caso específico, ello no disminuye la importancia de que, en todo caso, dicho estudio de mercado debe estar debidamente integrado en el expediente administrativo del procedimiento.

En conclusión, el estudio de mercado en la contratación pública desempeña un papel central al garantizar la transparencia, eficiencia y equidad en los procesos de adquisición. Al proporcionar información confiable y actualizada sobre precios, disponibilidad y calidad de bienes y servicios, este instrumento respalda decisiones informadas de la Administración, fomenta la competencia y previene situaciones de monopolio. Su estrecha relación con las especificaciones técnicas del objeto contractual, como se evidencia en los precedentes citados, resalta su carácter estratégico. Una implementación rigurosa y debidamente documentada en el expediente administrativo es fundamental para asegurar la legalidad y eficacia de los procedimientos de contratación pública.

Todo lo anterior, sin olvidar que el estudio de mercado constituye un instrumento de gran utilidad en la fase concursal de admisibilidad y evaluación de ofertas, particularmente cuando se aplican las disposiciones previstas en los artículos 41 y 42 de la LGCP, en concordancia con el artículo 106 del RLGCP, en lo referente al análisis del precio inaceptable durante la fase de estudio de las ofertas. En este mismo sentido puede verse lo resuelto mediante la resolución R-DCA-SICOP-01010-2023 del 31 de agosto de 2023 y en especial la resolución R-DCA-SICOP-00646-2024 del 08 de mayo de 2024 mediante la cual se desarrolla la tesis de este órgano contralor en relación con los estudios de mercado y análisis de razonabilidad de acuerdo con lo que establece la Ley General de Contratación Pública.

**II. SOBRE EL DEBER DE ANÁLISIS DE LA PRUEBA POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN.** En el ámbito de la contratación pública, el deber de fundamentación constituye un pilar esencial para garantizar la legalidad y equidad en los procesos de selección de contratistas. Es importante destacar que este deber no recae exclusivamente en quienes impugnan decisiones administrativas mediante recursos de objeción — o, en su caso, recursos de revocatoria o apelación—, sino que también compromete a la Administración licitante. En otras palabras, tanto los proponentes de recursos de objeción como la Administración tienen la responsabilidad de contribuir a un proceso de contratación justo y transparente, mediante el cumplimiento riguroso de este deber.

El régimen recursivo de objeción, desarrollado en la fase inicial del procedimiento de contratación, cumple un rol fundamental en la configuración y consolidación del pliego de condiciones, así como en las decisiones subsiguientes. Cuando los interesados presentan argumentos respaldados por pruebas técnicas sólidas o criterios emitidos por profesionales o técnicos con experiencia en el área correspondiente, resulta imprescindible que la Administración brinde una atención especial a estos elementos técnicos, dada su relevancia para el proceso.

Esto requiere un análisis exhaustivo de la prueba técnica o documental presentada, siempre que sea pertinente y cumpla con las normativas y regulaciones aplicables. En cuanto al deber de la Administración de valorar la prueba, es importante destacar que este depende de que la prueba aportada esté debidamente referenciada y analizada por el recurrente en relación con sus propios argumentos. Respecto al fondo y contenido de la prueba, la Administración debe verificar que esta sea coherente con el caso planteado. En lo que respecta a la forma, dicho deber sólo opera si la prueba ha sido presentada en tiempo, forma y conforme a derecho en el expediente de objeción o apelación, ya sea con la interposición del recurso o durante las audiencias iniciales y especiales. Estas audiencias deben limitarse a pruebas relacionadas con elementos nuevos tratados en el fondo del asunto o a pruebas destinadas a desacreditar evidencia previamente incluida en el expediente y sobre las cuales no se haya otorgado audiencia previa.

La razón subyacente de este enfoque es garantizar que el proceso de licitación incluya una evaluación integral y objetiva de los aspectos técnicos relacionados con la contratación. Esto asegura que las decisiones adoptadas, tanto por la Administración como por los potenciales oferentes, estén debidamente fundamentadas y respaldadas por evidencia sólida. Asimismo, el énfasis en los aspectos técnicos contribuye a prevenir arbitrariedades o favoritismos, lo cual resulta fundamental para salvaguardar la integridad y transparencia del proceso de contratación pública.

No obstante, este énfasis en la fundamentación y el análisis técnico no debe desviar la atención del objetivo principal de la contratación pública: satisfacer de la mejor manera posible el interés público. Esto requiere un equilibrio cuidadoso entre los intereses de los posibles oferentes y los objetivos finales perseguidos mediante el contrato público. La Administración debe esforzarse por atender los intereses de los potenciales oferentes y, al mismo tiempo, garantizar el cumplimiento del interés público, asegurando la adhesión a las normativas legales y promoviendo la transparencia en todo el proceso.

Esta Contraloría General se ha pronunciado sobre el deber de la Administración de valorar la prueba, mediante la resolución R-DCA-282-2012 del 11 de junio de 2012 en la cual señaló lo siguiente: “(...) Adicionalmente, la Administración aportó los documentos denominados como prueba A y B, sin que se desarrollara explicación respecto a su tesis en cuanto a que los servicios por adquirir no deban cumplir con la acreditación respectiva. A partir de lo expuesto, y en cuanto a la valoración de la prueba traída al expediente, **este órgano contralor no observa que la parte adjudicataria o bien la Administración licitante logran desacreditar la documentación en que se fundamentó el desarrollo efectuado por la recurrente, toda vez que a partir de la prueba y criterios aportadas por las partes que defienden el acto de adjudicación no se desvirtúan con igual fuerza los argumentos de la recurrente. En ese sentido, al no lograrse desacreditar los criterios técnico jurídico emitidos por el Ente Costarricense de la Acreditación, resulta de aplicación lo indicado por ese ente en relación con el numeral**

34 de la Ley del Sistema de la Calidad. (...)” así como lo dispuesto en la resolución R-DCA-337-2017 del 24 de mayo de 2017 que indicó: “(...) Así las cosas, esa Administración debe referirse puntualmente a la información aportada con los recursos de objeción que han sido presentados por AUTOCORI con ocasión del presente procedimiento de contratación, y al amparo de un mayor esfuerzo justificar las razones por las que considera importante el montaje en fábrica con efectos comparativos y de ventaja evaluativa, de frente a la prueba presentada por el objetante en torno a la garantía en la igualdad de condiciones, en vista que no se ha logrado este tipo de análisis por parte de la Municipalidad de Aserri a efectos de desvirtuar la prueba aportada. **En ese sentido esa Administración deberá valorar la prueba aportada por el recurrente a partir de todas las rondas de objeciones presentadas, información que se ha puesto a disposición de esa Administración, y en caso de considerar que no es posible atender lo requerido por el objetante deberá incluir criterio técnico suscrito por profesional responsable en el expediente de contratación que justifique mantener el factor de evaluación. (...)** Asimismo, también se llama la atención de esa Municipalidad a efectos que sea posterior a la valoración de la prueba ofrecida por el objetante, que se proceda con la publicación de las condiciones definitivas del cartel. Así las cosas, se declara **parcialmente con lugar** el recurso de objeción interpuesto y se instruye a la Administración para que proceda al análisis que permita acreditar con certeza técnica ya sea el mantenimiento -por trascendente- del factor de evaluación indicado o bien, su eliminación por la condición contrario, valoración que en todo caso es de resorte exclusivo de la Administración como conocedora del objeto contractual. (...)”. (el texto **resaltado y subrayado** en ambas citas no pertenece al original).

Con base en lo expuesto, se concluye que, si bien la carga de la prueba recae exclusivamente en quien interpone el recurso, **la Administración tiene el deber de pronunciarse sobre cada uno de los alegatos planteados en los recursos**, conforme lo dispone expresamente el artículo 254 del RLGCP. En este contexto, la Administración está llamada a considerar todos los aspectos técnicos a su alcance para disponer de elementos de juicio suficientes que permitan tomar las mejores decisiones posibles. A través de un enfoque riguroso en los aspectos técnicos, se busca garantizar que las decisiones en los procesos de licitación sean informadas y justas, beneficiando a todas las partes involucradas y alineándose con el interés público. Esto resulta fundamental para preservar la integridad y la confianza en el sistema de contratación pública.

**III. SOBRE EL RECURSO INTERPUESTO POR LA EMPRESA ELECTRÓNICA Y COMPUTACIÓN ELCOM S.A.** Los argumentos de objeción de la empresa recurrente (**en adelante ELCOM S.A.**), así como los argumentos de respuesta de la Administración, se encuentran en el expediente electrónico de la Licitación Mayor No. 2024LY-000009-0001102205, que se encuentra alojado en el sistema digital unificado. Asimismo, en lo sucesivo toda referencia al pliego de condiciones se entenderá debe accederse de la siguiente manera: en SICOP, en [2. Información de Cartel], Número de procedimiento “2024LY-000009-0001102205 [Versión Actual]” Número de SICOP 20240835497 Secuencia 00 de fecha 17/12/2024; que lleva a la ventana “Ingreso del pliego de condiciones”, ante lo cual, en adelante se referenciará como: “**ver pliego de condiciones en SICOP**”. En relación al documento complementario al pliego de condiciones donde se encuentran los puntos objetados, se debe consultar el anterior direccionamiento, en [ F. Documento del cartel ], No. 8 Nombre del documento “CONDICIONES ESPECIFICAS Y ASPECTOS TECNICOS DE LA CONTRATACIÓN VAC (002) (2).pdf (1.06 MB)”.

**1) Sobre el estudio de mercado a lo largo del procedimiento.** Es importante tener claro los antecedentes del presente caso de frente a la tercera ronda de objeción que se interpuso por parte de la empresa ELCOM S.A. para lo cual se debe recordar lo esencial y **en lo conducente al fondo de la presente resolución**, las objeciones previas.

En la primera ronda de objeción, se evidenció la carencia de un estudio de mercado adecuado por parte de la Administración, que se limitó a basarse en la cotización de un único proveedor y omitió recopilar información de otros posibles oferentes. Ante esta situación, esta Contraloría General ordenó a la Administración llevar a cabo un estudio de mercado conforme a la normativa aplicable, que asegurara la libre participación y competencia en el proceso de contratación (ver resolución R-DCP-SICOP-01479-2024, del 24 de septiembre de 2024).

En la segunda ronda de objeción, se determinó que el estudio de mercado efectuado por la Administración seguía siendo deficiente, ya que se basaba únicamente en experiencias previas con un proveedor específico, excluyendo a otros posibles oferentes y careciendo de un análisis técnico objetivo. Como consecuencia, esta Contraloría General ordenó a la Administración realizar un nuevo estudio de mercado que cumpliera con la normativa vigente, garantizara la libre competencia y promoviera la igualdad de oportunidades para todos los potenciales oferentes. Asimismo, se destacó que los incumplimientos de un proveedor en un contrato anterior no podían ser utilizados como justificación para excluirlo en un procedimiento de contratación posterior (ver resolución R-DCP-SICOP-01698-2024, del 30 de octubre de 2024).

En esta tercera ronda de objeción, la empresa objetante argumenta que el estudio de mercado realizado por la Administración es deficiente, subjetivo y está sesgado en favor de un proveedor específico, contraviniendo los lineamientos establecidos por esta Contraloría General en precedentes previos dentro de este procedimiento, así como los principios de libre participación e igualdad en la contratación pública. Asimismo, la recurrente solicita la modificación del estudio de mercado y de las cláusulas técnicas, con el propósito de permitir una participación amplia de todos los oferentes y garantizar el cumplimiento del interés público.

La Administración en su respuesta a la audiencia especial conferida, reiteró su cumplimiento con la normativa de contratación pública, destacando su apego a los principios de libre competencia, igualdad y transparencia. Además, afirmó que el estudio de mercado se realizó de manera transparente, aunque señaló que las cotizaciones presentadas por ELCOM S.A. no cumplían con todos los requisitos técnicos, particularmente en lo referente a la literatura técnica aportada.

Adicionalmente argumentó la Administración, que los productos ofrecidos por la empresa objetante cumplen sólo parcialmente con las especificaciones requeridas, mientras que otros proveedores satisfacen integralmente las necesidades técnicas, sin que esto implique un favorecimiento hacia alguno de ellos. Asimismo, sostuvo que no existieron incumplimientos graves que justificaran la anulación del proceso e instó a la Contraloría General de la República a rechazar el recurso, permitiendo que ELCOM S.A. participe en la licitación bajo las condiciones establecidas. Finalmente, subrayó la importancia de garantizar insumos adecuados para maximizar los beneficios médicos para los pacientes.

**Criterio de la División:** Es importante señalar que, en el presente caso, no se analizan las cláusulas específicas en cuanto a su fondo y alcance técnico, ya que, para que las especificaciones técnicas adquieran la prerrogativa de considerarse válidas en toda su dimensión, deben ser sometidas al tamiz correspondiente. En este caso, dicho tamiz se encuentra en las etapas previas a la fase concursal (desde el acto de apertura de las ofertas hasta el acto final). En este contexto, resulta fundamental el estudio de mercado, tal como se expone en el considerando “II. SOBRE LA IMPORTANCIA DEL ESTUDIO DE MERCADO EN EL CONTEXTO NORMATIVO ACTUAL” de esta resolución, al cual se remite para mayor claridad y detalle.

Lo anterior implica que, antes de someter a discusión, a través del régimen recursivo, cualquier aspecto del pliego de condiciones, este debe estar debidamente sustentado en un estudio de mercado adecuado. Dicho estudio no solo sirve como base para determinar aspectos presupuestarios -a partir de las cotizaciones-, sino también para establecer qué es materialmente viable obtener en el mercado, tanto a nivel nacional como internacional. Esto permite analizar la pertinencia del pliego como herramienta para satisfacer de la mejor manera posible la necesidad pública específica.

Como se ha mencionado, el estudio de mercado es fundamental para el desarrollo adecuado del pliego de condiciones en los aspectos expuestos en el considerando segundo de esta resolución. Al analizar los alcances de dicho estudio en relación con las especificaciones técnicas incluidas en el documento titulado “CONDICIONES ESPECÍFICAS Y ASPECTOS TÉCNICOS DE LA CONTRATACIÓN VAC (002) (2).pdf”, junto con los argumentos presentados en la contestación a la audiencia especial conferida a la Administración, esta Contraloría General ha determinado lo siguiente:

**i) Insuficiencia de análisis objetivo y detallado.** No se incorporaron análisis comparativos sólidos que aborden de manera integral las características técnicas, económicas y la disponibilidad de los productos ofrecidos por los distintos proveedores. Por ejemplo, no se realizó, o al menos no se evidencia, un análisis adecuado de la documentación técnica aportada por la empresa ELCOM S.A. En particular, no se incluye un análisis técnico que evalúe si las características ofrecidas por los proveedores son funcionales, más allá de simplemente verificar si cumplen o no con las especificaciones solicitadas, y considerando aspectos más amplios que el precio.

Esto es relevante porque el estudio de mercado no debe confundirse con una evaluación del portafolio de bienes o servicios de los proveedores, sino que constituye un sondeo de lo que está disponible en el mercado, con el propósito de utilizar esa información como insumo esencial para la definición de las especificaciones técnicas y los requerimientos del pliego de condiciones. En el presente caso, se observó una actuación contraria a este principio, ya que el estudio de mercado se construyó en función de las especificaciones técnicas, cuando debería ser precisamente lo opuesto: **el pliego de condiciones debe fundamentarse en el estudio de mercado para garantizar su adecuada conformación y siempre en términos de funcionalidad y desempeño.** Tal como se señaló en el considerando segundo, y se reitera respetuosamente en este punto, el estudio de mercado es un requisito fundamental durante la fase inicial del procedimiento de contratación pública.

Lo anterior se desprende de las manifestaciones realizadas por la Administración en su contestación a la audiencia especial conferida, al señalar: "(...) se aclara que el proceso de recopilación de cotizaciones fue realizado de manera transparente, tal como se estipuló en el expediente. No obstante, **la información proporcionada por ELCOM S.A. no fue suficiente para cumplir con todos los requisitos establecidos en el pliego de condiciones, en particular en cuanto a la literatura técnica que respalde las características de los productos ofrecidos.** (...)" (el texto **resaltado** se suple).

**ii) Falta de diversidad en fuentes.** En el estudio de mercado contenido en el documento mencionado, se evidencia que, en algunos casos, únicamente se recibió cotización de una empresa (Tri DM S.A.), lo cual restringe la representatividad del análisis de precios y las condiciones del mercado. Debe tenerse en cuenta que, si ello se debe a que el insumo en cuestión cuenta con un oferente único, ello debe evidenciarse y acreditarse adecuadamente en el estudio de mercado.

**iii) Comparación limitada de precios.** Si bien se presentan precios unitarios por partida, el análisis comparativo entre las cotizaciones es limitado siendo que no se explican las diferencias significativas de precios entre los proveedores. Por ejemplo, no se justifica adecuadamente la disparidad entre los precios notablemente más bajos ofrecidos por ELCOM S.A. en comparación con Tri DM S.A. Además, la escasez de cotizaciones debe ser debidamente fundamentada dentro del alcance del estudio de mercado, con el fin de garantizar la transparencia y la objetividad en el proceso.

**iv) Incompleta vinculación con el objeto contractual.** El documento no demuestra de manera clara cómo los precios obtenidos y las cotizaciones recibidas se relacionan con las especificaciones técnicas establecidas en el objeto contractual, ni cómo dichas decisiones respaldan los principios de eficiencia y transparencia. Esto implica que debe existir un análisis técnico que defina o explique por qué, entre las distintas alternativas disponibles en el mercado, se seleccionan unas y se excluyen otras -o incluso se incorporan todas, de ser el caso- en el pliego de condiciones, particularmente en lo referente a las especificaciones técnicas.

**v) Análisis de competencia en el mercado.** El estudio de mercado no menciona si se realizó una verificación de posibles escenarios de monopolio o proveedor único, tal como lo exige el artículo 7 del RLGCP, lo cual resulta especialmente relevante en contrataciones de naturaleza técnica como la presente.

**vi) Falta de utilización del sistema digital unificado.** El documento no hace referencia al uso del banco de precios del sistema digital unificado para comparar los precios obtenidos, incumpliendo con lo dispuesto en el artículo 100 del RLGCP.

**vii) Estructuración del informe de estudio de mercado.** El informe no proporciona una justificación adecuada de las decisiones relacionadas con la selección de proveedores, contraviniendo lo establecido en los artículos 131, 132 y 136 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP).

Estos vacíos pueden dar lugar a objeciones como en el presente caso, al interpretarse como insuficiencias en la fundamentación técnica, económica y normativa del estudio de mercado. Tal situación compromete la transparencia y la equidad del proceso de contratación, aspectos esenciales en la contratación pública.

**viii) Falta de justificación técnica en exclusiones.** Se indica que ciertos productos no cumplen con especificaciones, como las propiedades antimicrobianas de iones de plata, pero no se justifica de manera clara cómo se llegaron a dichas conclusiones. Además, no se consideraron de forma adecuada las pruebas aportadas, como la literatura técnica y los documentos enviados por la empresa ELCOM S.A., lo cual ya fue abordado en el punto denominado "*i) Insuficiencia de análisis objetivo y detallado*" líneas atrás.

**ix) Falta de estudios previos.** No se aportaron estudios previos que respalden la necesidad de las características específicas requeridas para cumplir con los objetivos del procedimiento de contratación.

**x) Carencia de fundamentación económica y técnica en supuestos costos adicionales.** Se argumentó que ciertos insumos, como los de menor longitud, podrían incrementar el costo por su uso; sin embargo, no se proporcionaron datos técnicos o económicos que respalden esta afirmación. El análisis parece basarse en deducciones subjetivas, sin evidencia objetiva que las sustente.

**xi) Omisión de evaluaciones sobre pruebas y opiniones de expertos.** No se evaluaron de manera adecuada los testimonios y documentos aportados por expertos, incluyendo aquellos provenientes de la propia CCSS, que respaldan la calidad de los productos ofrecidos por la empresa ELCOM S.A. Esta omisión restringe la posibilidad de obtener una visión integral y objetiva del mercado. Todos estos aspectos indican que el estudio de mercado no cumplió con los requerimientos establecidos por la normativa vigente, tal como se detalla en el considerando segundo de esta resolución, al cual se remite para una comprensión más amplia de los alcances exigidos por la ley. Este insumo es esencial para garantizar una adecuada definición de los alcances del pliego de condiciones y sus especificaciones técnicas.

**2) Sobre la valoración por parte de la Administración de la documentación técnica aportada al procedimiento.** No deja de observar esta jerarquía impropia, que existen indicios de que, durante la fase inicial, no se realizó una valoración ni análisis adecuado de la prueba aportada y la documentación técnica generada en el desarrollo del estudio de mercado. Esto no se encuentra reflejado en el expediente de objeción en SICOP por parte de la Administración.

Tal omisión, como se indicó en el considerando tercero, "**SOBRE EL DEBER DE ANÁLISIS DE LA PRUEBA POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN**", reviste una importancia fundamental en el contexto del presente caso. La falta de análisis de esta documentación, que

debió gestionarse en primera instancia, impide incorporar de manera adecuada las opciones disponibles en el mercado -unas, otras, o incluso todas, según corresponda- en el pliego de condiciones de previo a su publicación en el sistema digital unificado.

El segundo momento en que la Administración pudo -y debió- haber realizado un análisis exhaustivo de la documentación técnica, es decir, de la prueba documental aportada, fue durante el presente procedimiento de objeción. Sin embargo, este órgano contralor considera que dicho análisis no fue llevado a cabo por la Administración al responder a la audiencia especial conferida.

Lo que se habría esperado de la Administración, en este contexto, era la presentación de un análisis técnico y jurídico claro, detallado y fundamentado que justificara las razones por las cuales las opciones disponibles en el mercado no fueron consideradas idóneas para incorporarse en el pliego de condiciones. Dicho análisis debía estar respaldado por estudios previos, literatura técnica aplicable, consultas realizadas y cualquier otra fuente de información confiable, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 34 y 44 del RLGP, así como en los artículos 17 y 35 de la LGCP. Además, el razonamiento empleado debía alinearse con los principios de eficiencia, transparencia y razonabilidad económica, tal como lo exige el marco normativo vigente.

Expuesto lo anterior, y considerando que el estudio de mercado debe desarrollarse conforme a los términos señalados en la presente resolución, este constituye la mejor oportunidad para analizar no solo la documentación técnica aportada por la empresa objetante, sino también la de todas las opciones disponibles en el mercado.

Finalmente, y con base en lo señalado en la contestación a la audiencia especial por parte de la Administración, es importante destacar que esta resolución no busca anular el procedimiento, sino, por el contrario, propiciar su adecuación al marco jurídico vigente, específicamente en lo que concierne a la fase inicial del procedimiento de contratación pública.

Por otro lado, se observa que el estudio de mercado únicamente incluyó insumos provenientes de dos empresas (ELCOM S.A., objetante en este caso, y TRI DM S.A.), lo cual resulta inconsistente con la afirmación de la Administración en su contestación, donde señala que "(...)se constató que los productos de otros proveedores sí cumplen con esas condiciones específicas(...)". Esta situación subraya la importancia de evaluar adecuadamente la disponibilidad de la solución requerida en el mercado, con el fin de verificar, mediante un criterio técnico, la posibilidad de ajustar los requerimientos del pliego de condiciones a dicha disponibilidad de bienes y/o servicios. Esto no solo promueve el principio de libre competencia, sino que también amplía las posibilidades para satisfacer de manera óptima la necesidad pública.

Así las cosas, y con base en todo lo expuesto, ante la ausencia en el expediente de contratación del **estudio de mercado en los términos establecidos por la LGCP y su Reglamento**, y considerando su importancia, conforme se desarrolló en el considerando primero, sección A) de la presente resolución, se procede a declarar **con lugar** el recurso de objeción interpuesto. Esto, con el propósito de que se elabore un estudio de mercado adecuado a lo dispuesto en la LGCP y su Reglamento.

Dicho lo anterior, se instruye a la Administración a proceder con la elaboración del estudio de mercado en un documento separado e incorporarlo como documento complementario al pliego de condiciones, dentro de la sección correspondiente del expediente. Específicamente, en "SICOP, en [2. Información de Cartel], Número de procedimiento '2024LY-000009-0001102205 [Versión Actual]', Número de SICOP 20240835497, Secuencia 00", propiamente en la subsección [F. Documento del cartel].

Para ello, se considera necesario que, de previo, la propia Administración verifique que dicho estudio cumpla con los requerimientos establecidos en la LGCP y su Reglamento, y que esté debidamente sustentado en fuentes confiables. Asimismo, deberá realizar un análisis para determinar si la cantidad de empresas consultadas corresponde con la cantidad de empresas presentes en el mercado, considerando lo señalado sobre la posible presencia de empresas pertenecientes a un mismo grupo de interés económico.

Complementariamente, se instruye a la Administración a considerar, como parte de los insumos para la elaboración del estudio de mercado, la utilización del banco de precios del SICOP. En caso de que su uso no resulte aplicable, deberán justificarse debidamente los motivos para no considerarlo, detallando las acciones adoptadas conforme a la normativa vigente.

Es imperativo que dicho estudio sirva como base fundamental para definir todos y cada uno de los alcances de las especificaciones técnicas. Todo lo anterior deberá ser documentado y oportunamente incorporado al expediente administrativo en el sistema digital unificado (SICOP).

Finalmente, dado que este estudio de mercado constituye una modificación esencial al pliego de condiciones, la Administración deberá ajustar, conforme a la normativa y al tipo de procedimiento, los plazos para el inicio de la recepción de ofertas, asegurando el respeto a la ventana temporal correspondiente para el eventual accionamiento del régimen recursivo, así como el plazo para el acto de apertura de las ofertas.

**IV. CONSIDERACIÓN DE OFICIO.** No deja de observar esta Contraloría General que el sistema de evaluación de las ofertas contempla un rubro del 10% por producción nacional. Este aspecto resulta pertinente y relevante, especialmente considerando que se está ordenando la confección de un estudio de mercado que, además de cumplir con la normativa aplicable, deberá tomar en cuenta como información complementaria lo expuesto en el considerando segundo de esta resolución, donde se detallan los lineamientos y criterios que deben orientar dicho proceso.

Es esencial que la Administración valide este porcentaje del 10% con base en datos realistas y verificables, asegurándose de que reflejen la realidad del mercado actual. Este análisis debe realizarse conforme a las reglas de la compra pública estratégica, cuyo objetivo es optimizar los recursos estatales y garantizar la transparencia en las adquisiciones. Al respecto, se remite a la resolución R-DCA-SICOP-00529-2023, emitida el 8 de mayo de 2023, que establece directrices claras sobre cómo abordar estas evaluaciones y destaca la importancia de fundamentar las decisiones en información precisa y actualizada.

Por último, de conformidad con el artículo 11, Capítulo IV, Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 del 3 de diciembre de 2018 y el Decreto Ejecutivo N°41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley N°9635, Responsabilidad Fiscal de la República, se recuerda a la Administración licitante, su deber de verificar desde la fase de presupuestación de la contratación, el cumplimiento al límite de regla fiscal previsto para el ejercicio económico del año 2024, así como el marco de presupuestación plurianual dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política. Para estos efectos, la Administración deberá adoptar las medidas de control interno necesarias para verificar que el monto asignado a la contratación que se licita cumple con dichas disposiciones, debiendo advertirse que su inobservancia podría generar responsabilidad administrativa del funcionario, conforme lo regulado en el artículo 26 de la citada Ley.

## 6. Aprobaciones

|                                |   |                             |                                     |
|--------------------------------|---|-----------------------------|-------------------------------------|
| <b>Encargado</b>               | LUIS ALONSO CORRALES ASTUA  | <b>Estado firma</b>         | La firma es válida                  |
| <b>Fecha aprobación(Firma)</b> | 20/12/2024 14:27  | <b>Vigencia certificado</b> | 10/03/2022 14:54 - 09/03/2026 14:54 |
| <b>DN Certificado</b>          | CN=LUIS ALONSO CORRALES ASTUA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=LUIS ALONSO, SURNAME=CORRALES ASTUA, SERIALNUMBER=CPF-01-0999-0010 |                             |                                     |
| <b>CA Emisora</b>              | CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017                         |                             |                                     |

|                                |   |                             |                                     |
|--------------------------------|---|-----------------------------|-------------------------------------|
| <b>Encargado</b>               | ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS  | <b>Estado firma</b>         | La firma es válida                  |
| <b>Fecha aprobación(Firma)</b> | 20/12/2024 14:29  | <b>Vigencia certificado</b> | 16/11/2023 15:59 - 15/11/2027 15:59 |
| <b>DN Certificado</b>          | CN=ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ALFREDO, SURNAME=AGUILAR ARGUEDAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1249-0197 |                             |                                     |
| <b>CA Emisora</b>              | CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017                     |                             |                                     |

#### 7. Notificación resolución

|   |                        |                           |                  |
|---|------------------------|---------------------------|------------------|
| <b>Fecha/hora máxima adición aclaración</b> | 08/01/2025 23:59       |                           |                  |
| <b>Número resolución</b>                    | R-DCP-SICOP-02118-2024 | <b>Fecha notificación</b> | 20/12/2024 14:32 |