

## Emitir resolución de recursos

### 1. Generar resolución de recursos

<b>Encargado</b>	DIGNA MILENA MONTERO RODRIGUEZ		
<b>Fecha/hora gestión</b>	06/03/2025 09:03	<b>Fecha/hora resolución</b>	06/03/2025 09:16
<b>* Procesos asociados</b>	Recursos <span>▼</span>	<b>Número documento</b>	8072025000000408
<b>* Tipo de resolución</b>	Fondo <span>▼</span>		
<b>Número de procedimiento</b>	2024LY-000009-0001102205	<b>Nombre Institución</b>	Caja Costarricense de Seguro Social
<b>Descripción del procedimiento</b>	INSUMOS PARA TERAPIA DE PRESIÓN NEGATIVA		

### 2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000000193	12/02/2025 16:49	PAMELA SALAZAR GONZALEZ	ELECTRONICA Y COMPUTACION ELCOM SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar <span>▼</span>	No aplica <span>▼</span>

### 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

Que mediante auto N° 8052025000000345 del día trece de febrero de dos mil veinticinco, al ser las catorce horas y veinticuatro minutos, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante. Dicha audiencia fue atendida el día veinticinco de febrero de dos mil veinticinco, la cual se encuentra incorporada al expediente de la objeción.

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 8002025000000193 - ELECTRONICA Y COMPUTACION ELCOM SOCIEDAD ANONIMA

##### Recurso de objeción – modificaciones, aclaraciones, prórrogas - Argumento de las partes

Se han considerado los argumentos de las partes.

##### Recurso de objeción – modificaciones, aclaraciones, prórrogas - Argumentación de la CGR

Parcialmente con lugar ▼

**I. ANTECEDENTES.** La empresa ELECTRÓNICA Y COMPUTACIÓN ELCOM SOCIEDAD ANÓNIMA (en adelante ELCOM) presentó en setiembre de 2024, un recurso de objeción al pliego de condiciones de la licitación en estudio, señalando, entre otros, la falta de justificación para no separar el objeto en partidas, la sobreestimación de precios, el direccionamiento de la contratación y la falta de un estudio de mercado adecuado. En dicha ocasión, esta División emitió la resolución R-DCP-SICOP-01479-2024, que declara con lugar algunos de los puntos objeto de las modificaciones necesarias al pliego de condiciones, considerando realizar un nuevo estudio de mercado que cumpla con la normativa, que incluya la evaluación de precios, disponibilidad, calidad y otros aspectos relevantes de los productos ofertados por distintos proveedores.

Posteriormente, en octubre de 2024, ELCOM presentó un nuevo recurso de objeción, esta vez relacionado con la fecha de apertura de ofertas, la publicación del oficio de respuesta y el estudio de mercado. Por medio de la Resolución R-DCP-SICOP-01698-2024, la División de Contratación Pública declara nuevamente con lugar dicho recurso de objeción y señala, en relación con el estudio de mercado que, a pesar de que la Administración intentó subsanar el error realizando un nuevo estudio de mercado, se encuentra que este nuevo estudio aún no cumple con la normativa, ya que no se ha realizado un análisis exhaustivo de las diferentes opciones disponibles en el mercado, razón por la cual se ordena a la Administración realizar un nuevo estudio que incluya la evaluación de precios, disponibilidad, calidad y otros aspectos relevantes de los productos ofertados por distintos proveedores. Además, se le solicita que motive y justifique en el estudio lo correspondiente, de forma que se logre acreditar en el expediente administrativo la valoración técnica completa que sustente lo establecido en dicho estudio.

Un tercer recurso de objeción se presentó en diciembre de 2024 por parte de ELCOM, centrado en la falta de un estudio de mercado adecuado. La resolución R-DCP-SICOP-02118-2024 declara con lugar el recurso de cita, y a pesar de que la Administración ha tenido dos oportunidades previas para subsanar las deficiencias en el estudio de mercado señaladas por la Contraloría General de la República, el estudio presentado sigue sin cumplir con la normativa. En esta oportunidad la resolución señala que el estudio de mercado se considera deficiente porque: no se realizó un análisis exhaustivo de las diferentes opciones disponibles en el mercado, no se justificaron adecuadamente las diferencias significativas de precios entre los proveedores, no se demostró de manera clara cómo los precios obtenidos se relacionan con las especificaciones técnicas del objeto contractual, no se verificaron posibles escenarios de monopolio o proveedor único, no se utilizó el banco de precios del sistema digital unificado. Se añade que el informe no proporcionó una justificación adecuada de las decisiones relacionadas con la selección de proveedores. En consecuencia, se ordenó a la Administración realizar un nuevo estudio de mercado que cumpla con la normativa, que incluya la evaluación de precios, disponibilidad, calidad y otros aspectos relevantes de los productos ofertados por distintos proveedores. Además, se le solicita a la Administración que motive y justifique en el estudio lo correspondiente, de forma que se logre acreditar en el expediente administrativo la valoración técnica completa que sustente lo establecido en dicho estudio.

La empresa ELCOM interpone un cuarto recurso de objeción, en contra del pliego de condiciones de la licitación N° 2024LY-000009-0001102205, el cual se pasa a resolver.

## **II. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR LA EMPRESA ELECTRÓNICA Y COMPUTACIÓN ELCOM SOCIEDAD ANÓNIMA.**

**1) Sobre el "Estudio de Mercado". Criterio de División.** La objetante indica que el estudio de mercado es deficiente, subjetivo y sesgado en favor de un proveedor específico. El estudio de mercado sigue siendo un ejercicio mecánico con conclusiones preestablecidas, manteniendo las irregularidades en el pliego de condiciones y en el "Estudio de mercado". Agrega que las especificaciones técnicas están direccionadas a un proveedor determinado, que el "Estudio de mercado" es deficiente, basado en información manipulada y sesgada, que no se ha vinculado el "Estudio de mercado" con el objeto contractual, que no hay un análisis objetivo de las características y calidad de los productos propuestos por ELCOM para el "Estudio de mercado", que no se consideró la literatura técnica y médica ni las muestras solicitadas que aportaron, y que no existe una justificación técnica para las exclusiones de sus productos.

Por su parte, la Administración defiende su actuación, argumentando que ha cumplido con la normativa vigente en materia de contratación pública y que ha acatado las disposiciones de la Contraloría General de la República. Afirma haber realizado un nuevo "Estudio de mercado", incluyendo la evaluación de precios, disponibilidad, calidad y otros aspectos relevantes de los productos ofertados por distintos proveedores. Señala que se solicitó cotizaciones a cinco empresas, pero solo ELCOM S.A. y TRI DM S.A. presentaron ofertas proforma. Además, se realizó una presentación de los productos de ELCOM S.A. y se solicitó muestras para su evaluación por parte de los médicos especialistas. Argumenta que el análisis técnico se basó en las especificaciones establecidas en el objeto contractual, priorizando las características esenciales que garantizan la calidad y funcionalidad del producto. Señala que las alternativas seleccionadas responden a criterios objetivos y verificables, mientras que las que no cumplieron con los requisitos técnicos o funcionales fueron excluidas de forma justificada.

Esta División de Contratación Pública considera que, si bien es cierto que la CCSS ha realizado un nuevo estudio de mercado que incluye la evaluación de precios, disponibilidad de productos en el mercado y calidad de los mismos; aún persisten algunas deficiencias, como la falta de un análisis profundo de las ofertas proformas recibidas en el "Estudio de Mercado", la justificación técnica para mantener las características de un producto específico y la negativa para no considerar otros productos del mercado. Es reiterado el criterio de este Despacho al indicar que el "Estudio de mercado" garantiza la transparencia, eficiencia y equidad en la contratación pública. Este debe ser un proceso sistemático y exhaustivo que recopile información objetiva, actualizada y confiable sobre las condiciones del mercado, incluyendo precios, disponibilidad, calidad y otros factores relevantes. Debe ser un estudio que se realice en el momento procesal oportuno, es decir, antes de la redacción de los términos de referencia, y debe integrarse al expediente administrativo. El "Estudio de mercado" propuesto por tercera vez por la CCSS, carece aún de algunos elementos dispuestos en la resolución R-DCP-SICOP-02118-2024 anterior que emitió este órgano contralor. Al respecto, se echa de menos la metodología utilizada para la recolección de la información obtenida como insumo esencial para la definición de las especificaciones técnicas y los requerimientos del pliego de condiciones. Se persiste en mantener las características técnicas específicas que se solicitarán en el pliego de condiciones, y con base en ellas investigar y comprender las opciones disponibles para realizar el "Estudio de mercado". La resolución de última cita señaló: *"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."* No se observa en el expediente ni en la respuesta de la administración que exista una metodología para conformar el "Estudio de mercado", base objetiva del pliego de condiciones. Tampoco se observan en el "Estudio de mercado", criterios técnicos en los cuales se hayan basado las razones técnicas y médicas para establecer los requerimientos solicitados en el pliego de condiciones. La Administración presenta el oficio N° JCC-0133-2024, de noviembre de 2024, en el cual se justifican los aspectos técnicos solicitados en el pliego de la licitación 2024LY-000009-00011022051. En esta carta, los médicos firmantes dan fe de haber utilizado los productos con las características solicitadas en el pliego de condiciones y que estas características se ajustaron a la necesidad que persiste en cada una de las especialidades que requieren el uso de los apósitos. No obstante, no se indica en este oficio las razones por las cuales el producto ofrecido por la objetante, por qué no es funcional para las labores que se realizan en el Hospital San Rafael de Alajuela. Este oficio señala que el producto de un proveedor cumple con lo requerido en el pliego de condiciones, pero no existe una justificación técnica adecuada que valide su escogencia; como tampoco existen las razones que justifiquen técnicamente, el no aceptar el producto ofrecido por la recurrente, siendo que de la prueba aportada por esta, las muestras presentadas a la Administración tampoco fueron utilizadas para realizar el tercer "Estudio de mercado". En este sentido, no es contundente el criterio experto de los médicos, si solo se basan en la experiencia que tienen al usar los productos que conocen o que cumplen con requerimientos, dados de previo al "Estudio de mercado", en el pliego de condiciones, como se indicó líneas arriba. Se requiere que la experiencia médica contemple otros productos que puedan cumplir de una manera funcional con lo que la Administración necesita para atender las necesidades de sus pacientes, haciendo este ejercicio de una manera objetiva y considerando los posibles productos existentes en el mercado. De ahí, que el criterio médico no puede basarse solo en la prueba de un producto, si ni siquiera se ha determinado que se trate de un proveedor único. Siendo así, la falta de criterios que respalden técnica y médicamente las características de los bienes a adquirir para la Terapia de presión negativa por parte de la CCSS, siguen siendo omisos en el expediente de la licitación. Los argumentos propuestos por la objetante son de recibo, al considerar que el "Estudio de mercado" se encuentra incompleto, y que en su conformación no se han observado criterios objetivos. La Administración, en acato de los principios de transparencia, eficiencia, equidad, objetividad, motivación y cumplimiento de la normativa, debe realizar un ejercicio serio partiendo, no de los requerimientos que ha establecido para la adquisición de bienes, sino

considerando los productos que pueden favorecer y ser funcionales en la terapia de presión negativa. Para ello deberá considerar la resolución R-DCP-SICOP-02118-2024 emitida por este órgano contralor como respuesta a la tercera objeción presentada por ELCOM. La objetante también señala que ella ha resultado adjudicada en otros hospitales del país, por los mismos productos que requiere el Hospital de San Rafael de Alajuela. Llama la atención que la Administración no se refiere a este argumento ni indica si esos productos son diferentes o no a los que requiere en esta licitación, no emite un criterio que avale o deseche compras similares con otros hospitales. Considerando los argumentos expuestos, se declara **parcialmente con lugar** el recurso de objeción. Por lo tanto, deberá la Administración proceder a realizar los ajustes pertinentes, tanto en la completas del "Estudio de mercado" de manera transparente, objetiva y eficaz, como de la modificación del pliego de condiciones si así lo requiere de conformidad con dicho estudio. Deberá dar la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.

**2) Sobre la Línea #2: Apósito para manejo de incisiones quirúrgicas. Criterio de División.** Establece esta línea que el apósito debe venir impregnado con iones de plata. Para cubrir incisiones de 35 cm. Que contenga capa de contacto con la piel de poliéster impregnado con iones de plata al 0,019%  $\pm$ (-0,005). La objetante señala que estas características son exclusivas de un proveedor (KCI+3M) y su producto Prevena®. Solicita eliminar la cláusula o modificar las especificaciones técnicas para permitir la participación de otros insumos. Propone modificar la cláusula para que diga: "Apósito para manejo de incisiones quirúrgicas, con o sin iones de plata / Para cubrir incisiones de 35 cm (+/-5cm)". La CCSS argumenta que el impregnado con iones de plata ofrece mayores beneficios antibacterianos, mayor adaptación para piel sensible, prevención de la proliferación de bacterias y malos olores. Esta justificación fue dada bajo criterio médico mediante la colocación en pacientes con insumos con estas características. Esta División considera que la Administración debe realizar el respectivo criterio técnico mediante el cual determine si la especificación técnica cuestionada puede estar limitando de manera injustificada la participación de potenciales oferentes o si bien, existen otras opciones en el mercado que puedan resultar funcionalmente conveniente para los pacientes. Se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este punto. En caso que a partir de ese análisis se determine que el pliego requiere ser modificado, se instruye a la Administración para que realice los ajustes pertinentes y dar la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.

**3) Sobre la Línea #10: Apósito para manejo abdominal. Criterio de División.** Establece esta línea que el apósito debe contar con seis extensiones de esponja, entre 400 y 600 micrones diámetro, radiada con proyecciones de esponja, que no estén en exposición a las vísceras y que no se desplacen para evitar contacto con vísceras. La objetante señala que la capa visceral con seis extensiones radiales es una característica única del apósito abdominal Abthera, del fabricante KCI. ELCOM S.A. Agrega que su representada ofrece un kit para manejo abdominal que cuenta con una lámina antiadherente que contiene ocho extensiones radiales, lo que genera beneficios clínicos a los pacientes (aporta literatura médica). La Administración indica que los micrones entre 400 y 600 de diámetro es una técnica de curación bactericida que permite en pacientes con infecciones crónicas el contacto directo con el lecho de la herida sin incurrir en complicaciones. Considera que ampliar las extensiones de 6 a 8 complicaría la colocación y la finalidad de separación de la pared abdominal y las vísceras. Esta División considera que la Administración debe realizar el respectivo criterio técnico mediante el cual determine si la especificación técnica cuestionada puede estar limitando de manera injustificada la participación de potenciales oferentes o si bien, existen otras opciones en el mercado que puedan resultar funcionalmente conveniente para los pacientes. Se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este punto. En caso que a partir de ese análisis se determine que el pliego requiere ser modificado, se instruye a la Administración para que realice los ajustes pertinentes y dar la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.

**4) Sobre la Línea #11: Cassette o dispositivo para irrigación. Criterio de División.** Establece esta línea que la Administración requiere un cassette o dispositivo para irrigación con las siguientes características: Para adaptar la solución y conexión para tubos que van a la esponja con longitud de 1.75m a 2.30m. La objetante indica que su producto no requiere cassette, usa un tubo de instilación controlando el flujo de solución a instilar por medio del equipo de instalación. Agrega que su equipo posee todas las características y funciones necesarias para cumplir con los objetivos terapéuticos que se buscan (aporta literatura médica). La Administración indica que este material resulta en un copolímero acrílico de estireno modificado por impacto que proporciona un equilibrio de claridad y resistencia. Agrega que en cuanto a la longitud de tubos y de la conexión se requiere este tipo de conexión para la manipulación que permita la movilización con respecto a la ubicación del paciente y de la conexión del insumo, ya que la mayoría de los casos son pacientes encamados. Con respecto a lo referente al cassette, menciona que debe conservarse esta condición ya que permite que la solución de irrigación sea aplicada en éste y a la vez sea descartado. Esta División considera que la Administración debe realizar el respectivo criterio técnico mediante el cual determine si la especificación técnica cuestionada puede estar limitando de manera injustificada la participación de potenciales oferentes o si bien, existen otras opciones en el mercado que puedan resultar funcionalmente conveniente para los pacientes. Se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este punto. En caso que a partir de ese análisis se determine que el pliego requiere ser modificado, se instruye a la Administración para que realice los ajustes pertinentes y dar la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.

**5) Sobre la Línea #14: Láminas de plástico adhesivo. Criterio de División.** Establece esta línea que se requiere un sistema de terapia de presión negativa; con medidas 32cm x 25,3cm, (+-2cm) con lado 1 y 2 para facilitar su colocación. La objetante indica que no hay criterio técnico que justifique que las láminas cuenten con un diseño específico de dos lados para su fácil colocación, siendo que este diseño es exclusivo de un único proveedor. Las películas adhesivas de Genadyne Biotechnologies cuentan con 3 lados. Propone la siguiente modificación: "Láminas de plástico adhesivo, con las siguientes características: Utilizado en sistema de presión negativa; medidas 32cm x 25,3cm (+/-2cm) con guía numerada para fácil colocación". La Administración señala que se requieren esas medidas para que abarquen la cobertura total del apósito. La menor cantidad de números de lados facilita la colocación y minimiza el tiempo que requiere para el proceso de curación, la cual se ajusta a la necesidad de los pacientes y el servicio. Esta División considera que la Administración debe realizar el respectivo criterio técnico mediante el cual determine si la especificación técnica cuestionada puede estar limitando de manera injustificada la participación de potenciales oferentes o si bien, existen otras opciones en el mercado que puedan resultar funcionalmente conveniente para los pacientes. Se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este punto. En caso que a partir de ese análisis se determine que el pliego requiere ser modificado, se instruye a la Administración para que realice los ajustes pertinentes y dar la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.

**6) Sobre las Líneas #16 y #17: Kit de apósito precortado en espiral con conexión doble para instilación/succión. Criterio de División.** Establecen estas líneas que el tamaño del kit debe ser pequeño, ancho 7.7cm, largo 11.2cm, espesor 1.75cm, debe incluir láminas de plástico adhesivo, tubería de drenaje e instalación, tubo de conexión adicional y dos sobres con película de barrera no irritante. tamaño mediano, ancho 14.7cm, largo 17.4cm, espesor 1.75cm, incluye láminas de plástico adhesivo, tubería de drenaje e instalación, tubo de conexión adicional y dos sobres con película de barrera no irritante. La objetante dice que las dimensiones del apósito que se solicitan son específicas del apósito V.A.C. Veraflo pequeño y mediano, que es exclusivo del fabricante KCI+3M. En el caso de Genadyne Biotechnologies, cuenta con una esponja de poliuretano cortada en espiral con medidas de 15cm x 14cm x 1.75cm. Solicita que esta cláusula sea eliminada, o se modifiquen las especificaciones técnicas para que permita la participación de insumos que cumplen con la misma finalidad. La Administración indica que este apósito es requerido en la colocación de heridas que rondan estas dimensiones por su ubicación y tamaño. Esta condición que al estar registrado en el catálogo institucional es una condición que se considera invariable. La CCSS señala que se requiere el sistema de succión e instilación para disminuir el tamaño de la herida, reducir las infecciones, estimular la circulación, promover la regeneración del tejido, extraer el exceso de fluidos, reducir la inflamación en pacientes complejos. Esta División considera que la Administración debe realizar el respectivo criterio técnico mediante el cual determine si la especificación técnica cuestionada puede estar limitando de manera injustificada la participación de potenciales oferentes o si bien, existen otras opciones en el mercado que puedan resultar funcionalmente conveniente para los pacientes. Se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este punto. En caso que a partir de ese análisis se determine que el pliego requiere ser modificado, se instruye a la Administración para que realice los ajustes pertinentes y dar la publicidad respectiva en los términos que exige la normativa vigente, de tal modo que sea de conocimiento de los potenciales oferentes.

**III. SOBRE LA APERTURA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.** La objetante solicita en su recurso, con el fin de dilucidar una eventual responsabilidad y aparente participación en la inclusión de barreras injustificadas a la participación en este concurso y supuestamente hacer caso omiso en el acatamiento de lo ordenado por esta Contraloría; iniciar procedimientos disciplinarios en contra de seis funcionarios del

Hospital San Rafael de Alajuela. Siendo que esta División no es competente para tramitar lo solicitado, se le indica a la objetante que debe acudir a los mecanismos establecidos por la Contraloría General para este fin.

## 6. Aprobaciones

<b>Encargado</b>	DIGNA MILENA MONTERO RODRIGUEZ	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	06/03/2025 09:15	<b>Vigencia certificado</b>	07/05/2021 07:02 - 06/05/2025 07:02
<b>DN Certificado</b>	CN=DIGNA MILENA MONTERO RODRIGUEZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=DIGNA MILENA, SURNAME=MONTERO RODRIGUEZ, SERIALNUMBER=CPF-01-0832-0481		
<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>	FERNANDO MADRIGAL MORERA	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	06/03/2025 09:16	<b>Vigencia certificado</b>	17/05/2024 15:22 - 16/05/2028 15:22
<b>DN Certificado</b>	CN=FERNANDO MADRIGAL MORERA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=FERNANDO, SURNAME=MADRIGAL MORERA, SERIALNUMBER=CPF-02-0652-0911		
<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>	11/03/2025 23:59		
<b>Número resolución</b>	R-DCP-SICOP-00384-2025	<b>Fecha notificación</b>	06/03/2025 09:20