

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	YAZMIN CASTRO SANCHEZ		
Fecha/hora gestión	02/04/2025 10:32	Fecha/hora resolución	02/04/2025 11:05
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000000620
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2025LY-000002-0001102103	Nombre Institución	Caja Costarricense de Seguro Social
Descripción del procedimiento	Hidrocortisona 5mg/tableta		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000000385	10/03/2025 15:46	CONCETTA MARIA ROBLES HERNANDEZ	BIO TECH PHARMA SOCIEDAD ANONIMA	Con lugar (Ley 9986)	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. 8052025000000543 de las doce horas nueve minutos del doce de marzo de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante.

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 8002025000000385 - BIO TECH PHARMA SOCIEDAD ANONIMA

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

Los argumentos de la parte, se pueden consultar en el expediente electrónico.

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

Con lugar (Ley 9986)

SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO. Recurso interpuesto por BIO TECH PHARMA SOCIEDAD ANÓNIMA S.A: i- Sobre bandas de tolerancia y razonabilidad de precios: La objetante centra su objeción en dos sentidos: **i. Falta de un estudio de mercado:** Cita el precedente R-DCP-SICOP-01412-2024 (misma que replica la resolución R-DCP-SICOP-00646-2024 de las 13:17 horas del 8 de mayo del 2024), donde en síntesis se señala que es necesario un estudio de mercado, a fin de establecer las reglas generales que deben seguirse para determinar el precio de referencia y la banda o rango de tolerancia -máximo y mínimo- que resultan del citado estudio y que, posteriormente se utilizarán durante la fase de análisis de ofertas para concluir sobre la razonabilidad del precio ofertado. Que revisando el documento "Herramienta estimación versión final" se establecen las bandas de tolerancia para este concurso y, en el documento denominado "condiciones administrativas", en la página 1 se indica: **BANDAS DE TOLERANCIA Y RAZONABILIDAD DE PRECIOS (...)** Las bandas de precios establecidas en la "HERRAMIENTA PARA LA ESTIMACIÓN MONTO DE LA CONTRATACIÓN" que conforman parte del pliego de condiciones SON REFERENCIALES, por lo cual la **determinación de la razonabilidad de los precios en la etapa de análisis de ofertas se realizará de conformidad con lo establecido en la "Guía para la Elaboración de Estudios de Razonabilidad de Precios en las Compras que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social", a partir de la que se construyen bandas de precios tomando en cuenta el precio promedio y la desviación estándar de las fuentes de información disponibles(...)** (el resaltado es nuestro).

ii. Establecimiento de las bandas conforme a estudios previos y no con base a las ofertas recibidas: Que con resolución R-DCP-SICOP-00063-2025, del día 15 de enero de 2025 se refirió al respecto: "(...)En ese sentido esta Contraloría General en la resolución R-DCP-SICOP-01342-2024 de las 15:33 horas del 02 de setiembre de 2024, correspondiente a la primera ronda de apelaciones, determinó que existía una contradicción entre las metodologías referidas en las cláusulas 11 y 12 (sub incisos 12.1, 12.1.1, 12.1.2, y 12.1.3) del pliego de condiciones, pues en la cláusula 11 se señala que el rango de tolerancia de +/-2.42% sería aplicado al promedio de las ofertas elegibles presentadas al concurso para así determinar el valor máximo y mínimo de tolerancia, mientras que en la cláusula 12 del pliego, se estableció que el estudio de razonabilidad se realizaría conforme a la "Guía para la elaboración de estudios de razonabilidad de precio en las compras que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social" y por ello, se aplicaría sobre las ofertas recibidas; en ambas cláusulas ello implicaba que la definición final del monto máximo y mínimo del rango de tolerancia a utilizarse realizaría en forma posterior a la apertura de las ofertas y tomando en consideración los montos cotizados en las propias plicas; cuestiones que no resultaban consistentes con la normativa vigente, particularmente en relación a los artículos 17, 34 y 42 de la LGCP, así como los ordinales 44, 102 y 106 del RLGP (...) En ese sentido, se hace necesario reiterar a la CCSS la necesidad de que se observe el procedimiento de razonabilidad dispuesto en la normativa vigente, en particular los artículos 17, 34 y 42 de la LGCP, así como los ordinales 44, 102 y 106 del RLGP; y, que proceda con la actualización de las guías y directrices institucionales, para la realización de los estudios de razonabilidad de precio; a fin de corregir dicha situación. (...)". La **Administración** indicó que se apegaron a la resolución R-DCP-SICOP-00727-2024, en donde se estableció lo siguiente: "(...) las Administraciones deben ajustar sus pliegos de condiciones y la manera por medio de la cual realizan el análisis de razonabilidad de las ofertas, echando mano a otros instrumentos/documentos que les puedan servir para estos efectos. Es ahí donde la Administración debe proceder a hacer un cambio en su forma de trabajo en cuanto al análisis de la razonabilidad del precio adaptándolo a las nuevas reglas legales y buscando soluciones dentro del marco normativo para llevarlo a cabo, en esta línea lo dispuesto en el numeral 44 del RLGP (...) por lo tanto si la normativa dispone que las bandas de tolerancia deben estar indicadas en el pliego de condiciones, así debe ser acatado por la Administración licitante. Por lo expuesto anteriormente deberá la Administración ajustar el pliego conforme la normativa vigente e incorporar las bandas de tolerancia que resulten aplicables a la contratación que nos ocupa. (...) la metodología por medio de la cual se realizará el correspondiente análisis de la razonabilidad de precios debe formar parte de los documentos que conforman el pliego de condiciones, razón por la cual debe ser incorporados como anexo y parte integral del mismo (...)". (El resaltado es propio). Bajo este contexto y conociendo que la norma establece que desde el pliego de condiciones -como principio de transparencia, eficacia y eficiencia-, se deben indicar las bandas de tolerancia de acuerdo con la Herramienta para la estimación del costo de la compra suministrada por el Área de Regulación y Evaluación de la Gerencia de Logística CCSS, la jefatura de la Farmacia en virtud del principio legal cumplió conforme a la Ley y estableció los rangos de referencia (mínimo y máximo) ya que las bandas es uno de los elementos de esa metodología. Agregan que para este caso el Servicio de Farmacia utilizó 2 fuentes de información: sondeo de mercado y precio histórico de referencia para establecer las bandas de referencia que se indicaron en el pliego de condiciones. Sobre el particular, esta División considera en relación con el punto **i.** planteado por la parte, que si bien pudiera la Administración haber hecho un desarrollo preciso de las acciones realizadas en torno a estudios de mercado conforme a los artículos 17 y 34 de la Ley General de Contratación Pública -en adelante LGCP-, importa precisar que un documento consolidado con los requisitos que debe tener el mismo, no se encuentra dentro del expediente. Adicionalmente, tampoco se hace referencia con la constatación de la audiencia otorgada en qué apartado del mismo se encuentra su ubicación. En ese sentido, en la resolución R-DCP-SICOP-01461-2024 de las 15:05 horas del 20 de setiembre de 2024, se indicó que el estudio de mercado debe ser un documento con toda la información (insumos) tomada en cuenta por la Administración no sólo para llegar a la determinación del precio, sino también, detallar aspectos donde se desarrolle calidad, cantidad y oportunidad del producto que se pretende adquirir. Se reitera dicho estudio, debe constar dentro del expediente, específicamente en el Apartado denominado [2. Información de Pliego de condiciones], e identificado como "Estudio de mercado", pues no debe perderse de vista que a raíz de éste, no sólo se realizan los análisis para la definición de las respectivas bandas de tolerancia, sino además, porque también se tendrá por acreditado se realizaron valoraciones en cuanto a calidad, cantidad y oportunidad. Véase que conforme el artículo 34 de la LGCP el estudio de mercado es fundamental en las etapas previas del proceso, el cual debe basarse como principal fuente, en el banco de precios que regula el artículo 17 de la misma Ley, ello por cuanto de este estudio se determinará entre otros aspectos, el precio de referencia sobre el cual se aplicarán las bandas de tolerancia, rango que debe ser trasladado al pliego. De ahí que la ausencia de esta información de manera visible en el pliego de condiciones, obliga a la Administración a su incorporación siguiendo para ello las reglas antes indicadas. Luego, en lo que respecta al punto **ii.** derivado igualmente de ese estudio de mercado, como ya fue indicado, es que se debe establecer un precio de referencia del objeto para el cual se definan las bandas de tolerancia con una definición porcentual para poder realizar el análisis de razonabilidad de las ofertas. Lo anterior, por cuanto el pliego para estos efectos, solo se limita a indicar textualmente lo siguiente: "**BANDAS DE TOLERANCIA Y RAZONABILIDAD DE PRECIOS,** las bandas de precios establecidas en la "HERRAMIENTA PARA LA ESTIMACIÓN MONTO DE LA CONTRATACIÓN" que conforman parte del pliego de condiciones son referenciales, por lo cual la determinación de la razonabilidad de los precios en la etapa de análisis de ofertas se realizará de conformidad con lo establecido en la "Guía para la Elaboración de Estudios de Razonabilidad de Precios en las Compras que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social", a partir de la que se construyen bandas de precios tomando en cuenta el precio promedio y la desviación estándar de las fuentes de información disponibles, tales como: solicitudes de cotización o resultados de estudios de mercado, precios históricos de compras institucionales, ofertas formales recibidas en el procedimiento de compra, banco de precios, datos proporcionados por el oferente, listas de precios o precios de mercado de productos publicados, tarifas gubernamentales, costos institucionales (...)". En cuanto al tema, sobre la definición clara de las bandas de tolerancia, en la resolución R-DCP-SICOP-01342-2024 de las 15:33 horas del 02 de setiembre de 2024, se indicó -en lo que interesa- que: "(...) **i)** Señala el punto "12.1 Procedimiento para la evaluación de factor precio (Razonabilidad de las ofertas)", del pliego de condiciones, que el Estudio de Razonabilidad de Precios considerará todas las ofertas que participan en el concurso. Sobre este aspecto, esta Contraloría General no observa justificación por parte de la Administración para analizar el precio de todas las ofertas presentadas en el concurso, siendo que como se indicó líneas atrás esta no es una posibilidad prevista en los artículos 34 de la LGCP y 44 del RLGP. **ii.4.b)** Ahora bien, en este mismo apartado encuentra este órgano contralor que se establece en el punto "12.1.1 Estimación de las bandas sobre monto total cotizado", la metodología para estimar las bandas y márgenes de tolerancia en el análisis de los precios totales cotizados, que serán calculados según la "Guía para la elaboración de estudios de razonabilidad de precio en las compras que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social" (...) esta Contraloría General considera que la forma de cálculo que se desprende de la Guía y que se incorpora al pliego de condiciones -fórmulas para el cálculo de promedio y desviación estándar-, puede utilizarse como un ejercicio matemático válido para la estimación de los rangos o bandas que se aplicarán para determinar la razonabilidad del precio. En este sentido, se torna válido que la Administración utilice de forma referencial las mencionadas fórmulas de esta herramienta de cálculo. Además, vale destacar que la discusión sobre el alcance y aplicabilidad de dicha herramienta, se circunscribe a otra etapa del procedimiento, sea a la publicación del pliego de condiciones, donde es posible su revisión mediante la interposición del recurso de objeción, sobre lo cual tampoco se

alegó que técnicamente la fórmula matemática tenga algún inconveniente técnico o no resulta viable. De acuerdo con lo expuesto, se deberá proceder a realizar el respectivo análisis en los términos expuestos a todas las ofertas que resulten admisibles en el concurso, todo conforme consideraciones de eficiencia, oportunidad y celeridad propias de la contratación pública, pues poco sentido tendría que se haga un cuidadoso análisis de razonabilidad a ofertas que se ha determinado que por aspectos jurídicos o técnicos resultan inelegibles (...)" En suma, independiente de la forma que se utilice para llegar a establecer los rangos de tolerancia (que bien puede ser la Herramienta de estimación que se observa en el expediente de marras)-, en el pliego deben estar claramente definidos esos rangos, los cuales se insiste deben provenir del estudio de mercado el cual puede nutrirse de diversas fuentes que considere la Administración (recurriendo eso sí como primera línea al banco de precios de SICOP) pues no hacerlo torna el pliego contrario al ordenamiento jurídico. Por lo expuesto, se procede a declarar **con lugar** el recurso en el presente extremo, con la finalidad que la Administración consolide la información atinente al estudio de mercado en un documento fácilmente constatable en el Apartado que corresponde dentro del expediente electrónico, así como la definición en el pliego de las bandas de tolerancia.

CONSIDERACIÓN DE OFICIO. 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 2025, 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

Encargado	YAZMIN CASTRO SANCHEZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	02/04/2025 10:36	Vigencia certificado	20/05/2022 15:53 - 19/05/2026 15:53
DN Certificado	CN=YAZMIN CASTRO SANCHEZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=YAZMIN, SURNAME=CASTRO SANCHEZ, SERIALNUMBER=CPF-01-0763-0302		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		
Encargado	EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	02/04/2025 11:05	Vigencia certificado	29/11/2023 09:19 - 28/11/2027 09:19
DN Certificado	CN=EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=EDGAR RICARDO, SURNAME=HERRERA LOAIZA, SERIALNUMBER=CPF-01-0884-0876		
CA Emisora	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

Fecha/hora máxima adición aclaración	07/04/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00578-2025	Fecha notificación	02/04/2025 13:10