


Emitir resolución de recursos
1. Generar resolución de recursos

Encargado	Natalia López		
Fecha/hora gestión	05/05/2025 09:15	Fecha/hora resolución	05/05/2025 17:21
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000000777
* Tipo de resolución	Resolución de Fondo		
Número de procedimiento	2024LE-000149-0001101142	Nombre Institución	Caja Costarricense de Seguro Social
Descripción del procedimiento	Diclofenaco sódico 75 mg. Código Institucional: 1-10-14-3650. Contratación amparada Art 60 inciso d) LGCP.		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8122025000000151 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 1	12/02/2025 11:15	CONCETTA MARIA ROBLES HERNANDEZ	BIO TECH PHARMA SOCIEDAD ANONIMA	Con lugar (Ley 9986)	No aplica

Resultado del acto final	Se anula Acto Final
---------------------------------	---------------------

3. *Resultando

- I. Que mediante auto No. 8052025000000403 de fecha 24 de febrero de 2025 09:17, esta División otorgó audiencia inicial a las partes. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.
- II. Que mediante auto No. 8052025000000521 de fecha 10 de marzo de 2025 14:48, esta División confirió audiencia especial a la Administración, para que se refiera a la respuesta brindada a la audiencia inicial otorgada. Dicha audiencia fue atendida mediante escrito incorporado al expediente de apelación.
- III. Que mediante auto No. 8052025000000715 de fecha 04 de abril de 2025 13:51, esta División confirió audiencia especial a la apelante, para que se refiera a la respuesta brindada a la audiencia inicial otorgada. Dicha audiencia fue atendida mediante escrito incorporado al expediente de apelación.
- IV. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 97 de la Ley General de Contratación Pública, siendo facultativa la audiencia final, se consideró que no era necesario otorgar audiencia final a las partes, en vista de que durante el trámite del recurso se tenían todos los elementos necesarios para su resolución.
- V. Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

4. *Considerando

Recurso 8122025000000151 - BIO TECH PHARMA SOCIEDAD ANONIMA

I. HECHOS PROBADOS: Los hechos que se han tenido por demostrados para efectos de la resolución, se han incorporado a la parte considerativa de la resolución con su respectiva referencia de prueba.

II. Consideraciones de oficio sobre la obligación de cumplimiento respecto de los elementos de razonabilidad del precio bajo la nueva LGCP.

La verificación de la razonabilidad del precio prevista como un deber de la Administración en el artículo 41 LGCP tiene sustento en el principio de eficiencia mismo y en la gestión de los riesgos de que los precios cotizados en el procedimiento de concurso no distorsionen la ejecución contractual al punto de llevar la contratación a incumplimiento. El precio como elemento sustantivo desde la apertura de ofertas, no sólo tiene implicaciones en la sana economía de los fondos públicos y la mejor inversión de ellos en la selección de ofertas más idóneas, sino que necesariamente garantiza el principio de igualdad desde su comparación partiendo del respeto de los elementos del objeto contractual precisados en el pliego y del dimensionamiento de las obligaciones que impone el ordenamiento jurídico, por lo que la verificación de su razonabilidad es vital para el sistema de contratación pública.

Considerando que este órgano contralor mediante el ejercicio de sus competencias en materia de impugnación ha encontrado diferentes prácticas sobre la valoración de razonabilidad del precio que en algunos casos incumplen o se apartan parcialmente de lo dispuesto en la normativa vigente, por lo que ha enmendado lo actuado cuando las condiciones de la impugnación y su fundamentación lo permiten, se estima importante reiterar algunos conceptos sobre la valoración de razonabilidad. Así entonces, este órgano contralor estima oportuno realizar una serie de consideraciones oficiosas sobre el tema en términos preventivos, sin que implique que se ha realizado un análisis de las cláusulas que regulan el tema en el pliego impugnado (ni que el tema no se haya abordado apropiadamente) o un estudio del tema que trascienda la discusión de los aspectos expuestos en el recurso.

a) Normativa aplicable. Tanto el legislador en los artículos 17, 34 y 41 de la Ley General de Contratación Pública, como el desarrollo reglamentario de esa norma en los artículos 44, 85, 100 y 106 RLGCP, refiere una serie de supuestos y herramientas para que la Administración determine precisamente la razonabilidad de las ofertas, entre las que se encuentran el uso del catálogo y banco de precios, comparación de precios históricos, consulta previa a los proveedores, estudio de mercado, entre otros. Este análisis -que no es el cumplimiento de un requisito formal- busca evaluar precios, disponibilidad, calidad y otros aspectos relevantes de los bienes o servicios en cuestión, con el propósito de respaldar la toma de decisiones informadas por parte de la Administración y asegurar la transparencia, competencia y eficiencia en los procesos de contratación (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024).

b) Rangos de tolerancia deben definirse desde el pliego. La verificación de la razonabilidad parte de que el precio de referencia y sus bandas de tolerancia han sido elaboradas desde la fase de planificación después de realizar los respectivos estudios según los artículos 34 LGCP y 44 RLGCP. De ahí que, los rangos o bandas de tolerancia deben ponerse en conocimiento desde el pliego no sólo para efectos de la debida confección de la oferta sino en cumplimiento de los principios de transparencia e igualdad; por lo que las Administraciones deben de ajustar la forma en que se realizan los estudios de mercado, la información que se consigna en sus pliegos de condiciones y la manera por medio de la cual realizan los análisis de razonabilidad de las ofertas, pues -en principio- no pueden variarse las bases de razonabilidad durante la evaluación de ofertas.

c) No es posible utilizar los precios de las ofertas recibidas en el concurso. Como es conocido, el modelo de verificación de la razonabilidad varió no sólo en cuanto a dejar la presentación del presupuesto detallado al adjudicatario (artículo 42 LGCP), sino que el legislador trató de dimensionar su metodología en la etapa de planificación junto al análisis de mercado para otros temas como la definición del objeto y de admisibilidad en general, criterios de evaluación, los parámetros para aplicar afirmaciones de compra pública estratégica, entre otros. Es por ello que el estudio o análisis de mercado resulta vital para el procedimiento de contratación y desde luego para la definición clara y objetiva de las reglas de revisión de la razonabilidad del precio (R-DCA-SICOP-01010-2023 de 31 de agosto de 2023 y R-DCP-SICOP-00646-2024 del 08 de mayo de 2024).

Así entonces, también el establecimiento de rangos de tolerancia o bandas se define desde una etapa temprana previa a la recepción de ofertas según el artículo 34 LGCP y por ende no resulta posible considerar las ofertas recibidas en el concurso para efectos de razonabilidad (R-DCA-SICOP-01408-2023 de 15 de noviembre de 2023). Así entonces, entre otros casos, mediante la resolución R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024, se indicó sobre el tema: *“Al respecto, estima este órgano contralor que de la lectura del artículo 34 de la LGCP que indica que los precios de referencia para determinar los precios excesivos o ruinosos deben establecerse de previo a la estimación de la contratación y el artículo 44 del RLGCP que dispone que el rango de tolerancia debe quedar definido en el pliego de condiciones, se desprende que el desarrollo del análisis de razonabilidad se basa en los insumos que tenga la Administración al momento de realizar las lecturas de mercado, por lo que sin perjuicio de que la normativa a futuro puede considerar en la razonabilidad del precio las ofertas recibidas en el concurso, no es una posibilidad prevista con la reforma integral y no podría ser considerada por la Administración en el nuevo estudio que realizará. En ese sentido, la mayor profundidad y análisis en la etapa regulada bajo el artículo 34 LGCP resulta fundamental para que el precio de referencia refleje la realidad del mercado y las necesidades de la Administración, en dónde -se insiste- el banco de precios es un insumo más y no la única posibilidad según la realidad y necesidades de la Administración, pero no incluye los precios de las ofertas recibidas en el concurso, todo lo cual podría ser variado a futuro bajo los ejercicios de mejora regulatoria y lecturas técnicas que realicen las instancias competentes.”*

d) Posibilidad de subsanar el estudio de mercado. El estudio de mercado como el análisis de razonabilidad están estrechamente relacionados, siendo el primero la base del segundo. Ahora bien, tomando como referencia las disposiciones del artículo 44 del RLGCP, este órgano contralor entiende que existen situaciones que pueden llevar a afectar el resultado obtenido por el estudio realizado al momento de analizar ofertas, siendo el objetivo del estudio de mercado reflejar la situación de este, se entiende que es posible su subsanación, bajo tres situaciones debidamente justificadas y acreditadas: 1) Que la situación no existiera al momento en que se realizó el estudio de mercado. 2) Presencia de errores técnicos constatables en el estudio realizado. 3) Situaciones excepcionales del mercado específico.

e) El análisis de razonabilidad y la indagatoria del precio. Considerando que el artículo 42 LGCP dejó la presentación del presupuesto detallado para la oferta que resulte adjudicada, claramente no es posible requerirlo para el análisis de razonabilidad en la etapa de evaluación de ofertas (R-DCP-SICOP-00401-2024 de 19 de marzo de 2024), ni tampoco pretender que se aporte indirectamente en la indagación sobre razonabilidad ni pretender un análisis de razonabilidad sobre componentes específicos de la estructura del precio que impliquen un análisis de presupuesto detallado sino que estos rubros deben analizarse globalmente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024). Desde luego, queda excluida de esas limitaciones lo que concierne a la prerrogativa de la Administración de verificar que las ofertas respeten la legislación vigente, pues a la Administración le corresponde verificar que se respete el ordenamiento jurídico en función del objeto contractual, como podría ser el caso de la legislación laboral que es de acatamiento obligatorio para la Administración y cualquier oferente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024).

Se debe considerar que, aunque los artículos 41 de la Ley General de Contratación Pública y 101 de su Reglamento permiten que un oferente presente una línea de crédito o garantía, este recurso solo se utilizará cuando tras la indagatoria la Administración aún tenga dudas sobre la razonabilidad del precio ofertado. Además, se le podrá solicitar a la oferta que resulte ser la posible adjudicataria (R-DCP-SICOP-00469-2025 de 18 de marzo de 2025).

Finalmente, la Administración a partir de los aspectos indicados, deberá emitir un informe final concluyendo sobre el análisis efectuado a cada oferta y la calificación que esta tendría de frente a la razonabilidad del precio ofertado.

f) Consecuencias de no cumplir la normativa vigente sobre razonabilidad. Conforme lo que se ha indicado, la definición de los precios de referencia y las bandas de tolerancia debe hacerse desde el pliego del concurso (R-DCP-SICOP-01450-2024 de 18 de setiembre de 2024) y no puede variarse o desconocerse por la Administración bajo el argumento de que se trataba de una metodología simplemente referencial. De igual forma, la omisión del cumplimiento de los análisis de mercado, la fijación del precio de referencia y las bandas de tolerancia implicaría eventualmente que el acto final adolece de un vicio en el motivo, que en cada caso no exime al eventual disconforme de la carga de prueba para desvirtuar la presunción de validez que cobija al acto final y cuya conservación demanda el principio de eficiencia constitucional. En los casos en que estas circunstancias se acrediten y exista un mejor derecho de quién impugna, ciertamente le corresponderá a la Administración realizar los estudios de mercado, definir precios de referencia y bandas y luego aplicarlos a las ofertas recibidas; es decir, se hace necesario que se cumpla a cabalidad con las etapas para razonabilidad previstas por la legislación y desarrolladas por el respectivo reglamento, no como un rito formal sino como un aspecto sustantivo del procedimiento de concurso. Este cumplimiento si bien no amerita la nulidad del procedimiento en consideración a los principios de eficacia y eficiencia, no es un aspecto soslayable o facultativo para la Administración por lo que debería enmendarse; por lo que en afán de evitar retrasos innecesarios al interés público debe cumplirse con lo dispuesto por la normativa vigente en forma oportuna. Por lo demás, podría no precluir la discusión del tema para efectos de una impugnación del acto final porque precisamente los estudios se hicieron con posterioridad a la apertura, circunstancia que podría evitarse eventualmente de definirlos desde el pliego y dejar su discusión al recurso de objeción en una etapa más temprana. Desde luego, cada caso amerita un análisis específico de lo actuado y de las especiales particularidades.

III. SOBRE LA LEGITIMACIÓN DE LA EMPRESA BIOTECH PHARMA S.A. Empaque secundario. Criterio de la División.

Resulta necesario analizar la legitimación de la empresa recurrente siendo que al momento de atender la audiencia inicial la empresa adjudicataria le achacó que el empaque secundario ofertado no cumple con lo requerido en la ficha técnica. Específicamente, indica que el indicador del registro sanitario aportado no obedece al cumplimiento de la especificación técnica, puesto que detalla que la presentación del empaque secundario es de 2 ampollas por caja y el pliego requiere 100.

Por su parte, la Administración explica que el empaque secundario aportado por la recurrente cumple con lo solicitado en la ficha técnica ya que, el registro sanitario entregado corresponde a una ampolla de vidrio tipo I ámbar de 3 mililitros que logra que el acondicionamiento posterior del medicamento no comprometa su estabilidad física, química ni microbiológica.

Además, manifiesta que la estabilidad del producto necesaria para garantizar la seguridad del medicamento ofertado se determina con el empaque primario, el cual de acuerdo con su descripción es vidrio tipo I (borosilicato) color ámbar, características que lo hacen resistente a la luz, por lo que el empaque secundario no cumple ninguna función adicional de barrera ni de protección que medie en su estabilidad y seguridad. La recurrente argumenta que el empaque secundario presentado cumple con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones y, que el acondicionamiento posterior que la empresa realice para entregar dicho empaque no afectará la estabilidad física, química ni microbiológica del medicamento.

Sobre el requerimiento del empaque secundario, el pliego de condiciones solicita: “**3.2. EMPAQUE SECUNDARIO / Características del empaque secundario** / Caja de cartulina u otro material resistente conteniendo una bandeja de plástico con 10 ampollas, cada ampolla colocada en una división que las mantenga fijas y protegidas individualmente de quebraduras. Con sellos u otros recursos necesarios que garanticen la inviolabilidad de la caja y del contenido. El tamaño del empaque debe ser congruente con el contenido. Con inserto incluido.” (ver pantalla Ingreso al pliego de condiciones).

Además, la ficha de empaque de medicamento indica lo siguiente: “**OPCIÓN 1. / SECUNDARIO:** caja con 50 a 100 ampollas contenidas en bandejas de plástico u otro material resistente, o blíster individual tipo flex-pack en tiras de 1 a 10 ampollas, o en divisiones de panal (...) Alternativamente se acepta: / SECUNDARIO: caja individual de cartulina con una ampolla” (ver pantalla Ingreso al pliego de condiciones).

Para cumplir con tal requerimiento la empresa recurrente junto con su oferta aportó el certificado de Registro Sanitario M-MX-22-00295 que corresponde a una ampolla de vidrio tipo I ámbar de 3 mililitros (ver pantalla Detalles documento adjuntos a la oferta). Sin embargo, la Administración consideró necesario realizar la solicitud de información 847062 del 19 de diciembre de 2024 que indica lo siguiente: “Para el punto 3.2 EMPAQUE SECUNDARIO (...) aclarar cuál tipo de empaque secundario están ofertando / Además para este mismo empaque en el punto que solicita “DEBE INDICAR COMO MINIMO”, se requiere se aclare, cuál tipo de empaque secundario están ofertando, en el arte se indica que la caja contiene dos ampollas. En atención a lo solicitado en el punto “FICHA EMPAQUE SECUNDARIO”, se requiere se subsane y aclare lo requerido en cuanto a: caja con 50 a 100 ampollas contenidas en bandejas de plástico u otro material resistente, o blíster individual tipo flex-pack en tiras de 1 a 10 ampollas, o en divisiones de panal. O Alternativamente se acepta: caja individual de cartulina con una ampolla. / Ya que esta información no se indica y no es clara. (...) Se solicita la subsanación de indicar la cantidad de cajas que se pueden estibar por tarima.” (ver pantalla Detalles de la solicitud de información).

Razón por la cual la empresa recurrente al atender el requerimiento señaló: “El tipo de empaque secundario ofertado es la Opción 1, según la ficha de empaque: caja con 100 ampollas contenidas en bandejas de plástico. (...) Se estiban máximo cinco cajas por tarima” (ver pantalla Respuesta a la solicitud de información). Posteriormente, la Administración determinó que el empaque secundario aportado por la recurrente en la subsanación cumple con lo requerido (ver pantalla Registrar resultado final del estudio de las ofertas).

De acuerdo con lo anterior, es claro que la Administración al analizar la oferta de la recurrente tuvo dudas en cuanto al empaque secundario ya que mediante solicitud de información le requirió aclarar cuál de las opciones de ese empaque estaba ofertando. Lo cual fue aclarado por la empresa puesto que indicó que el tipo de empaque secundario ofertado es la opción 1 de la ficha técnica que corresponde a una caja con 100 ampollas contenidas en bandejas de plástico, lo que solventó las dudas de la entidad licitante ya que mediante criterio técnico consideró que la oferta cumple con todos los aspectos técnicos.

No obstante, la empresa adjudicataria no presentó pruebas ni argumentos que refutaran el criterio técnico mencionado. En lugar de ello, la empresa se limitó a indicar que no cumplía con el requisito debido a una discrepancia entre la cantidad de ampollas por caja especificada en el registro sanitario (2 ampollas) y la cantidad requerida en el pliego de condiciones (100 ampollas).

En vista de lo expuesto, se concluye que el argumento presentado por la adjudicataria carece de fundamento. En primer lugar, es evidente que la Administración, después de llevar a cabo un análisis de la subsanación proporcionada por la recurrente, llegó a la conclusión de que el empaque secundario cumple con los requisitos establecidos. En segundo lugar, la adjudicataria no expone detalladamente la relevancia o trascendencia del incumplimiento alegado. Se limita a afirmar que las especificaciones técnicas deben ser cumplidas rigurosamente debido a un fin institucional, sin profundizar en las razones por las cuales considera que el incumplimiento es de tal magnitud que justifica la descalificación de la empresa.

Es importante destacar que para que un incumplimiento sea considerado motivo de descalificación, debe ser de una gravedad considerable y afectar sustancialmente el objeto del contrato. En este caso, la adjudicataria no demuestra de qué manera el supuesto incumplimiento del empaque secundario compromete el propósito del contrato o causa un perjuicio significativo a la Administración. Por lo tanto, su argumento no es lo suficientemente sólido para respaldar la descalificación de la empresa recurrente.

Por lo tanto, es necesario que al alegar un incumplimiento se presente prueba adecuada y se explique la importancia y trascendencia de dicho vicio conforme se indica en el artículo 135 del Reglamento a la Ley de Contratación Pública (RLGCP), ya que los incumplimientos intrascendentes no implican la exclusión de la oferta. En relación con la omisión de analizar la trascendencia de los incumplimientos señalados, se pueden consultar las siguientes resoluciones de esta Contraloría General, entre otras: R-DCP-SICOP-01439, R-DCP-SICOP-00309-2025.

Así las cosas, no se observa un ejercicio por parte de la recurrente mediante el cual demuestre la trascendencia del incumplimiento achacado, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 del RLGCP se declara **sin lugar** este aspecto.

IV. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE LA EMPRESA BIOTECH PHARMA S.A. Estudio de razonabilidad del precio. Criterio de la División.

La empresa recurrente señala que la Administración, a pesar de haber establecido inicialmente el precio de referencia y los límites de tolerancia mediante un estudio de mercado, modificó erróneamente estos rangos en el análisis de razonabilidad del precio. La recurrente considera que esta acción contradice la posición de este órgano contralor, que sostiene que el análisis de razonabilidad del precio debe basarse en el estudio de mercado.

Por su parte, la Administración explica que para definir el precio de referencia implementa la Herramienta para la Estimación de Monto de la Contratación Código GL-DTBS-ARE-GT-05-2024 y para realizar la razonabilidad del precio la Guía para la Elaboración de Estudios de Razonabilidad de Precio en las Compras que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social, Código GL-GF-GIT-DTBS-ARE-GT-004-2023.

Además, indica que para realizar el estudio de razonabilidad de precios tomó en consideración las ofertas económicas presentadas en la contratación, las cotizaciones presentadas en el estudio de mercado y las referencias históricas. Explica que los precios definidos en las bandas de tolerancia son montos referenciales que pueden ser actualizados.

La adjudicataria considera que las bandas y precios referenciales indicados en el estudio de mercado son una herramienta con la que cuenta la Administración para determinar el presupuesto de la compra y la disponibilidad del medicamento en el mercado nacional e internacional. Sin embargo, indica que los oferentes pueden utilizar esta información como una referencia ya que esto no determina que el precio ofertado pueda estar dentro ese rango, porque los oferentes pueden buscar otras fuentes de aprovisionamiento para mejorar su precio, por lo que es normal que los precios que se cotizaron en la indagatoria de mercado difieran de los ofertados.

Sobre lo que se expone en el recurso, este órgano contralor estima pertinente realizar algunas consideraciones sobre la razonabilidad del precio, esto con el fin de resolver el punto en discusión.

Al respecto, el artículo 34 de la LGCP indica que los precios de referencia para determinar los precios excesivos o ruinosos deben establecerse de previo a la estimación de la contratación y que estos se obtienen como resultado del estudio de mercado. Además, el artículo 44 del RLGCP dispone que la banda o rango de tolerancia debe quedar definida en el pliego de condiciones; por ende es claro que los precios de referencia y la correspondiente banda de tolerancia, constituyen un insumo para realizar el análisis de razonabilidad del precio por lo que debe de estar claramente definidos desde el pliego de condiciones.

Sobre esto, en la resolución No. R-DCP-SICOP-0646-2024, este órgano contralor resaltó la estrecha relación que existe entre el estudio de mercado y el análisis de razonabilidad, siendo el primero la fuente de información del segundo, pero no solo eso, si no el que enmarca ese análisis de razonabilidad.

Al respecto: *“De lo anterior se desprende que existe una relación de normas entre la forma de efectuar el estudio de mercado según artículo 34 LGCP y los escenarios previstos para realizar el análisis de la razonabilidad del precio ofertado regulado en el artículo 44 RLGCP. En consecuencia, de una lectura armonizada de lo dispuesto en la Ley y el Reglamento de Contratación Pública es factible concluir que el artículo 44 de dicho reglamento permite operativizar la obligación impuesta a las Administraciones licitantes en cuanto a la realización de un estudio de mercado, al 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. El estudio de mercado se constituye a partir de varias fuentes confiables de información, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 44 del RLGCP, (...) Efectuado el estudio de mercado y definido el precio de referencia y el rango de tolerancia, y ya en etapa de análisis de ofertas, la Administración analizará los precios ofertados con la finalidad de determinar su razonabilidad de conformidad con el rango de tolerancia que fue advertido en cartel. En este sentido, si el precio ofertado se encuentra dentro del rango máximo y mínimo éste se considerará aceptable (según artículo 44 inciso a) del RLGCP). Si el precio ofertado no se encuentra dentro del rango de tolerancia, se podría estar ante un precio inaceptable y por lo tanto la licitante deberá aplicar lo establecido en el artículo 106 del RLGCP, incisos a) y b) y ante esto, si el precio de las ofertas en análisis resulta inferior al rango de tolerancia mínimo, se podría estar ante un precio ruinoso o no remunerativo por lo que la Administración deberá solicitar y/o indagar con el oferente a efectos de que este justifique y razone la forma en que el precio cotizado le permite cubrir los costos de la obra, bien o servicio de conformidad con los requerimientos del pliego de condiciones.”*

En otras palabras, se prevé que al llevar a cabo el análisis de razonabilidad del precio, se disponga de márgenes de tolerancia claramente establecidos y definidos con anterioridad, basados en las condiciones y fluctuaciones reales del mercado. Estos rangos predefinidos -desde el pliego de condiciones- permitirán evaluar si las ofertas presentadas se encuentran dentro de límites aceptables, facilitando una toma de decisiones más informada y objetiva en el proceso de contratación. La existencia de estos parámetros evitará interpretaciones subjetivas y asegurará una mayor transparencia y equidad en la comparación de precios.

Ahora bien, conviene acotar que esta Contraloría General entiende que se pueden presentar situaciones excepcionales u otros factores que ameriten que el estudio de mercado deba actualizarse, lo que puede implicar una modificación en los precios de referencia empleados para establecer el rango o banda de tolerancia.

Esto tomando como referencia el artículo 44 en su inciso d) del RLGCP, en donde se contempla que ante circunstancias excepcionales que impacten significativamente el mercado específico de la contratación, es posible ampliar las fuentes de información al momento de realizar el estudio de mercado, lo anterior sustentado en que el objetivo final de este estudio es contar con parámetros que permitan establecer, durante el análisis de ofertas, si los precios cotizados se ajustan a la realidad de mercado; regulación a partir de la cual es factible interpretar que igualmente ante determinadas circunstancias como más adelante se dirá, es posible que en la etapa de análisis de ofertas se actualice la información del estudio de mercado, lo que puede conllevar el ajuste de los parámetros -precios de referencia y banda de tolerancia- obtenidos del estudio de mercado y consignados en el pliego de condiciones.

No obstante, esta facultad de actualización no puede ejercerse de manera irrestricta o arbitraria. Por el contrario, cualquier modificación al estudio de mercado y a los precios de referencia y rango de tolerancia definidos durante la etapa de planificación del proceso de contratación debe sustentarse en un acto administrativo debidamente motivado.

Este acto requiere un ejercicio de fundamentación que explique y justifique las razones que hacen necesaria la actualización, detallando las condiciones excepcionales del mercado que la ameritan y cómo estas afectan los precios originalmente previstos. La motivación debe ser clara, precisa y basarse en información objetiva y verificable, asegurando la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de esta decisión. En ese sentido, para que la Administración pueda llevar a cabo la actualización del precio de referencia de manera válida y conforme a la normativa aplicable, es indispensable la concurrencia y el cumplimiento de al menos uno de los siguientes tres supuestos fundamentales, los cuales actúan como pilares esenciales para la legitimidad de dicha modificación:

1) Se presente una situación excepcional en el mercado específico de la contratación que amerita una revisión y actualización de los precios de referencia inicialmente estimados, puesto que se ha identificado una coyuntura singular dentro del mercado que demanda un análisis y una modificación sustancial de los valores económicos que se habían previsto en un principio para este proyecto. Esta situación excepcional imprevista requiere una atención inmediata para asegurar que evaluación de los aspectos financiero-económicos de la contratación, como lo es precio cotizado, se ajusten a las nuevas realidades del entorno comercial.

2) Se identifiquen errores técnicos que conlleven una corrección obligatoria, sea en la información empleada en el estudio de mercado o en su tratamiento estadístico o aritmético. Dichos errores deberán ser de tal naturaleza que su existencia implique una modificación o corrección obligatoria del precio de referencia y rango de tolerancia originalmente calculados, en apego a la normativa y los procedimientos establecidos para tal fin.

3) Se presente una situación sobreviniente e imprevista después del estudio de mercado, la cual afectó el precio de referencia resultante. Corresponde a una situación que ocurra con posterioridad a la realización del estudio de mercado, que altere de manera sustancial el precio de referencia y rango de tolerancia determinado originalmente y por ello, es necesario analizar detalladamente las causas y el impacto de este evento inesperado. Dicha evaluación deberá considerar todos los factores relevantes que influyeron en la variación del precio.

Para asegurar la adecuada gestión de los recursos públicos y la correcta tramitación del expediente digital, se requiere la inclusión de todos los documentos probatorios que sustenten la situación en cuestión. Adicionalmente, se debe incorporar un análisis que argumente de manera clara y precisa la imperiosa necesidad de implementar cualquier ajuste o modificación a los parámetros - precios de referencia y rango de tolerancia- establecidos para la contratación. Este análisis deberá fundamentarse sólidamente en datos objetivos, estudios técnicos o de mercado actualizados, y cualquier otra información relevante que justifique la variación propuesta.

Es imprescindible que toda la actuación administrativa se realice en estricto cumplimiento de los principios fundamentales que rigen la contratación pública, tales como la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos, la eficacia en la consecución de los objetivos trazados, la transparencia en todos los procedimientos y decisiones adoptadas, y la economía en la obtención de los bienes y servicios requeridos por la Administración. La omisión de la documentación de respaldo o la presentación de un análisis insuficiente o carente de la debida justificación podría generar observaciones o cuestionamientos por parte de los órganos de control, así como potenciales vicios de legalidad en el procedimiento de contratación.

Así las cosas, es posible que por diversos factores la Administración deba actualizar el estudio de mercado y los parámetros resultantes de este, sin embargo ello puede ser posible ante situaciones excepcionales, para corregir un error técnico visible y ante situaciones sobrevinientes que acontecen después de emitido el respectivo estudio de mercado, o bien por información no existente al momento de la elaboración del estudio de mercado.

De frente a esto, se analiza la actuación administrativa:

Al respecto, tenemos que para definir las bandas referenciales de precios de la presente contratación, la Administración determinó mediante la Herramienta para la estimación del monto de la contratación lo siguiente: **"2. FUENTES DE INFORMACIÓN / A continuación se describen las posibles fuentes de información que pueden utilizarse para el cálculo del precio de referencia de objeto contractual, que utiliza para la estimación del monto de la contratación (...) 2.1 BANCO DE PRECIO SICOP (...) 2024LD-000019-00014400001 (...) ¿Se utiliza? / NO (...) 2.2 SONDEO DE MERCADO (...) INFORMACIÓN DE LOS PRECIO COTIZADOS (...) ¿Se utiliza? / SI (...) 2.3 PRECIO HISTÓRICO DE REFERENCIA (...) ₡166.46 (...) 4. CONSTRUCCIÓN DE BANDAS REFERENCIALES DE PRECIOS / Una vez recopilada y procesada la información detallada en las secciones 2, 3, 4 y 5, la herramienta procederá a calcular la banda referencial inferior y superior / Promedio: ₡177.40 / Desviación Estándar: ₡52.02 / Banda Inferior : ₡125.38 / Banda Superior: ₡229.42."** (ver pantalla Solicitud de contratación)

Además, se observa que las siguientes empresas presentaron ofertas económicas en este proceso de contratación: Pharma Actives S.A., VMG Pharma S.A., Bio Tech Pharma S.A., Droguería Europea S.A., Nucleotech Pharma N.P. S.A. e Inversiones Acifolium Ltda. (ver pantalla Resultado de la apertura).

Posteriormente, la Administración mediante el Estudio de razonabilidad de precios No. DABS-AGM-0096-2025 del 10 de enero de 2025 determinó lo siguiente: **"De acuerdo con lo establecido en la "Guía para la elaboración de estudios de razonabilidad de precio en las compras que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social (...) se procede con el desarrollo del estudio razonabilidad de precio, considerando los siguientes elementos de análisis (...) 2. Desarrollo del análisis (...) De esta forma, en el desarrollo del estudio se consideraron las siguientes fuentes de información: / Precios ofertados en el concurso sujeto a estudio. / Precios históricos adjudicados y su vez ajustados a valor presente de manera que puedan ser comparables con los precios ofertados en la presente contratación. / Precios de Mercado del producto en estudio, convertidos a colones para efectos comparativos. Para este caso, se trabajó con 4 referencias de precio definidas en el estudio de mercado. / Precios internacionales los cuales fueron ajustados según la Tasa de conversión PPA implícita de cada país (Paridad de Poder Adquisitivo) de modo que dichos precios de referencia sean comparables con los precios actualmente ofertados. En Anexo 1 del estudio de razonabilidad/ Construcción de las bandas de precios/ promedio ₡159.82/ Desviación estándar ₡67.38/ Banda inferior ₡92.44/ Banda Superior ₡227.19"** (ver pantalla Resultado de la solicitud de verificación o aprobación recibida).

Del análisis de los documentos anteriores se desprende lo siguiente :

Banda o rango de tolerancia se establece como preliminar y referencial en la etapa de planificación, la banda definitiva se establece en la etapa de análisis de las ofertas (Contradice la normativa vigente): se tiene que la Administración ha emitido dos guías diferentes una para la realización en fase de planificación de la estimación de la contratación -Guía para el Uso de la Herramienta para la Estimación de Monto de la Contratación Código GL-DTBS-ARE-GT-05-2024- y otra para que en la etapa de análisis de las ofertas se efectúe el análisis de la razonabilidad de los precios cotizados -Guía para la Elaboración de Estudios de Razonabilidad de Precio en las Compras que tramita la Caja Costarricense de Seguro Social, Código GL-GF-GIT-DTBS-ARE-GT-004-2023-. En este particular llama la atención que a la banda o rango de tolerancia obtenido en la estimación de la contratación la Administración le da el carácter de preliminar y referencial y en consecuencia, se ha dispuesto en las guías internas como procedimiento ordinario que la banda o rango de tolerancia referencial será actualizado al momento de realizar el estudio de razonabilidad, esto mediante la incorporación de datos provenientes de otras fuentes de información, como las ofertas participantes del concurso, precios internacionales, entre otros, aspecto que en principio resulta contrario a lo expuesto líneas atrás en el sentido de que, de acuerdo con el artículo 34 de la LGCP, el estudio de mercado debe realizarse previo a la estimación de la contratación y que como producto de ese estudio de mercado se obtienen tanto la estimación de la contratación como los precios de referencia y rango o banda de tolerancia que se consigna en el pliego de condiciones, mismo que será el que se aplique al momento de realizar el análisis de razonabilidad; de forma tal que en principio la definición de dichos parámetros se da en un único momento en el tiempo, a saber, la etapa de planificación, en la cual la Administración podrá acudir al banco de precios del SICOP y a otras fuentes de información confiables de conformidad con lo regulado en el artículo 44 incisos a) y d) del RLGCP. Lo anterior sin perjuicio como indicó supra de que en determinadas condiciones, con la debida motivación y justificación, sea posible de forma excepcional actualizar el estudio de mercado y ajustar los parámetros -precios de referencia y rango o banda de tolerancia- inicialmente estimados.

Sobre la información empleada (Falta trazabilidad): según lo indicado en el punto párrafo anterior, la Administración utilizó la Herramienta para la Estimación del Monto de la Contratación para determinar las bandas referenciales de precios, la cual permite utilizar como fuentes de información el banco de precios de SICOP, las cotizaciones recibidas como resultado del sondeo de mercado, el precio histórico de referencia y los precios de otras fuentes. Sin embargo, al determinar los rangos de precios que denomina referenciales de la presente contratación señala como banda inferior ₡125.38 y banda superior ₡229.42, para ello únicamente utilizó las cinco cotizaciones recibidas en la indagatoria o sondeo de mercado así como la información de un precio histórico actualizado, no así las otras fuentes disponibles en la citada Herramienta como por ejemplo el banco de precios.

Posteriormente, durante el análisis de razonabilidad de los precios cotizados para el procedimiento de compra, la Administración en Anexo 1 del estudio de razonabilidad, calcula nuevas bandas de precios, determinando la banda inferior en **₡92.44** y la banda superior en **₡227.19**, siguiendo la Guía para Elaboración de Estudios de Razonabilidad de la CCSS. Para ello, utiliza el precio ofertado de las ofertas recibidas en el concurso, considera únicamente cuatro de las cinco cotizaciones recibidas en el sondeo de mercado, y además, incorpora tres nuevos precios históricos de compras institucionales y excluye del cálculo el precio histórico actualizado utilizado en la definición de las bandas referenciales. En ese sentido, llama la atención a este órgano contralor que en el estudio de razonabilidad, además de emplear los precios de las ofertas concursantes -aspecto que se analizará más adelante-, no se utilizan todas las cotizaciones recibidas en el sondeo de mercado, sino que solamente se emplean cuatro de las cinco cotizaciones presentadas, sin que conste una justificación de ello, específicamente no se acreditan las razones por las cuales se excluye el precio indicado en el sondeo de mercado por la empresa VMG Pharma S.A. Tampoco existe justificación alguna de por qué no considera el precio histórico de referencia de **₡166.46** indicado en la herramienta de estimación de la contratación, ni por qué considera otros tres precios históricos de compras institucionales y mucho menos explica por qué la información sobre esos nuevos precios históricos no estaba disponible para ser considerada en el cálculo de la banda realizado en la etapa de planificación. Es decir, para definir las nuevas bandas de precios la Administración excluye información en el estudio de razonabilidad sin ninguna justificación e incorpora información histórica de precios que no fue considerada en el estudio de estimación de la contratación.

Uso de ofertas recibidas en el concurso (Contradice la normativa vigente): ha sido posición de este órgano contralor que según la normativa actual no es posible utilizar los precios de las ofertas recibidas en el concurso en el análisis de razonabilidad, puesto que el nuevo modelo de contratación busca fortalecer la etapa de planificación de la compra lo que lleva consigo un estudio de mercado claro y objetivo para que la Administración y los oferentes cuenten con reglas claras a la hora de establecer los rangos de tolerancia. Sobre la posición de este órgano contralor al respecto pueden consultarse las siguientes resoluciones: R-DCP-SICOP-001342-2024, R-DCP-SICOP-00469-2025, entre otras.

Sin embargo, en el estudio de razonabilidad del precio se utiliza como otra fuente de información, las ofertas económicas recibidas en la presente contratación, a pesar de que ello contradice la posición sostenida por esta Contraloría General en cuanto a que la normativa no contempla la posibilidad de considerar las ofertas recibidas en concurso para efectos de razonabilidad.

Oportunidad de la información (Situaciones excepcionales): como ya se indicó, se observa que en el estudio de razonabilidad se utilizaron precios históricos de compras institucionales que no fueron considerados en la definición de las bandas en la estimación de la contratación, a pesar de que esta información se entiende estaba disponible para su consideración desde el inicio del proceso de contratación, por lo que bien pudo ser una fuente de información más en el momento de determinar las bandas de tolerancia de la contratación. Esta decisión resulta problemática ya que, al tener conocimiento previo de esta circunstancia y al ser información histórica, se esperaba que hubiese sido valorado en el estudio de mercado en la etapa de planificación de la compra. Es decir, si el estudio de mercado hubiese tomado en cuenta factores específicos del mercado local e internacional pudieran haber ofrecido condiciones más claras desde el inicio de la contratación y no generaría dudas sobre la objetividad del análisis de razonabilidad y se gestionarían más eficientemente los recursos públicos desde la etapa inicial de la contratación.

Error en el cálculo de la desviación estándar: del Anexo 1 del estudio de razonabilidad se desprende que al calcular la desviación estándar -de manera errónea- se está considerando el valor obtenido del promedio de los precios tenidos como fuente de información, al respecto la Guía de razonabilidad de la CCSS establece en el apéndice 5, específicamente en el paso 2 que para el cálculo de la desviación estándar, se deben utilizar los mismos datos que se utilizaron en la estimación del promedio, es decir únicamente los datos de los precios que se están considerando en el análisis.

Por todo lo anterior, se observa que las herramientas utilizadas para definir los rangos de tolerancia en la etapa de planificación y para analizar la razonabilidad del precio en etapa de análisis de ofertas se encuentran disociadas entre sí, ya que como se indicó anteriormente, la Guía para la Elaboración de Estudios de Razonabilidad del Precio considera las ofertas presentadas en el concurso lo que significa que se construirá una banda de tolerancia de forma posterior a la presentación de las ofertas; lo cual es contrario a lo que señala la legislación. Aunado a lo anterior, se tiene que en el análisis de razonabilidad se incorporan y excluyen fuentes de información en relación con las inicialmente consideradas, sin que exista justificación alguna, aspecto que también genera cambios en los valores de la banda o rango de tolerancia inicial.

De frente a lo anterior, si bien este órgano contralor estima que es posible actualizar el estudio de mercado al momento de realizar el análisis de razonabilidad, en este caso se encuentra que no necesariamente se está en presencia de los supuestos mencionados. Ya que: 1) No se observa una trazabilidad de la información utilizada en la estimación del monto de la contratación y el análisis de razonabilidad de precios ya que hay información que se excluye sin explicación. 2) Se utilizaron las ofertas recibidas. 3) Se incorporó posteriormente información que debió ser considerada en el momento del estudio del mercado, pues no parece responder a una situación sobreviniente. 4) Se utiliza el dato que se obtiene como valor promedio para el cálculo de la desviación estándar.

En razón de lo anterior, esta Contraloría General considera que lleva razón la recurrente al cuestionar que erróneamente la Administración al realizar el análisis de razonabilidad modificó los rangos de tolerancia definidos en el sondeo de mercado, lo cual ciertamente puede generar la incerteza que alega la recurrente sobre el precio de mercado. De esta forma, se declara **con lugar** el recurso de apelación presentado en virtud de las falencias señaladas anteriormente, debiendo la Administración realizar el análisis de acuerdo con los parámetros aquí expuestos.

5. Aprobaciones

Encargado	FERNANDO MADRIGAL MORERA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	05/05/2025 13:01	Vigencia certificado	17/05/2024 15:22 - 16/05/2028 15:22
DN Certificado	CN=FERNANDO MADRIGAL MORERA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=FERNANDO, SURNAME=MADRIGAL MORERA, SERIALNUMBER=CPF-02-0652-0911		
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	ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	05/05/2025 15:36	Vigencia certificado	21/05/2024 15:18 - 20/05/2028 15:18
DN Certificado	CN=ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ELARD GONZALO, SURNAME=ORTEGA PEREZ, SERIALNUMBER=CPF-01-0931-0970		

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	ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	05/05/2025 17:21	Vigencia certificado	16/11/2023 15:59 - 15/11/2027 15:59
DN Certificado	CN=ALFREDO AGUILAR ARGUEDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ALFREDO, SURNAME=AGUILAR ARGUEDAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1249-0197		
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		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	09/05/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00743-2025	Fecha notificación	06/05/2025 07:38