


Emitir resolución de recursos
1. Generar resolución de recursos

Encargado	FERNANDO MADRIGAL MORERA		
Fecha/hora gestión	28/05/2025 07:36	Fecha/hora resolución	28/05/2025 08:13
* Procesos asociados	Recursos <input type="text"/>	Número documento	8072025000000954
* Tipo de resolución	Fondo <input type="text"/>		
Número de procedimiento	2025XE-000070-0001101142	Nombre Institución	Caja Costarricense de Seguro Social
Descripción del procedimiento	RISPERIDONA 1 mg/mL, SOLUCIÓN ORAL. ENVASE CON 30 mL O CON 60 mL. Código institucional: 1-10-30-6950		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000000748	07/05/2025 17:02	KAREN MARIA CASTRO CORRALES	VMG PHARMA, SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley <input type="text"/>)	Por falta de fundament: <input type="text"/>
8002025000000746	07/05/2025 12:45	CONCETTA MARIA ROBLES HERNANDEZ	BIO TECH PHARMA SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley <input type="text"/>)	Por falta de fundament: <input type="text"/>

3. *Resultando

- I. Que mediante auto No. 8052025000000903 del 08 de mayo de 2025 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.

4. *Considerando

Recurso 8002025000000748 - VMG PHARMA, SOCIEDAD ANONIMA

A) SOBRE LOS EMPAQUES. Se solicita que el empaque terciario se modifique para que indique 10 a 100 empaques secundarios por caja, esto debido a que el producto que pueden ofrecer es comercializado por el fabricante en empaque terciario de 100 empaques secundarios. Argumenta que el cambio o modificación de la condición respecto del empaque terciario no afecta la funcionalidad del bien objeto de esta compra, ni tampoco la eficiencia, el uso previsto o el cumplimiento de los objetivos del concurso. Esto se debe a que la capacidad del presente objeto contractual cumple con los propósitos y objetivos específicos de la Administración para satisfacer la necesidad institucional de esta compra, y tampoco afecta su uso, calidad o el cumplimiento de las demás especificaciones técnicas. Por estas razones, se solicita la modificación del empaque terciario.

Por su parte, la Administración (Área de Almacenamiento y Distribución - Oficio DABS-ALDI-CDC-2027-2025): Indica que no se autoriza la modificación solicitada, pues autorizar el empaque terciario solicitado implicaría un mayor riesgo en la manipulación debido a las cantidades y el peso, lo que podría comprometer la integridad del producto y generar pérdidas económicas a la institución. Se reitera la importancia de cumplir con las especificaciones de empaque para proteger el producto, minimizar riesgos, facilitar procesos logísticos y evitar pérdidas económicas, todo ello en cumplimiento del principio de continuidad del servicio y protección de la salud pública. Se cita el artículo 8 de la Ley N.º 9986, que establece que las contrataciones deben ajustarse a criterios de conveniencia, eficacia y eficiencia, siendo improcedente autorizar condiciones que expongan a la institución a riesgos evitables.

Sobre lo expuesto por las partes, es de recordar que conforme el artículo 246 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, corresponde al recurrente la carga de la prueba, esto bajo la presunción de validez de los actos emitidos por la Administración. Además de dicha presunción, es de recordar que la Administración goza de discrecionalidad en sus actuaciones, lo que implica que mientras dicho acto no roce con alguna norma, técnica, la ciencia o los principios puede ser ejecutado, de forma que el recurrente en ese ejercicio de fundamentación debe acreditar que se ha quebrantado dicha discrecionalidad, con lo que se cae en la arbitrariedad. En línea con esto, ha sido posición de este órgano contralor que la necesidad debe ser atendida bajo los parámetros que la Administración ha definido, pues es ella quien conoce su necesidad; sin embargo, puede evidenciarse que es posible cumplir de otra manera con el requisito, o bien -bajo las líneas anteriores- que el requisito es desproporcionado o innecesario. Ahora, lo que no es atendible, es que el recurrente pretenda que la Administración ajuste los requisitos a las situaciones particulares de los oferentes, pues los procedimientos tienen como norte la atención del interés público y no individual. Así, en el caso que nos ocupa, se detalla que el recurrente evidencia una situación particular, y solicita que se amplíe la presentación, sin demostrar que esto sea lo más conveniente y que no afecta al interés público, por lo que se refleja más, una situación particular y no una condición que limite efectivamente al mercado. Así las cosas, este órgano contralor procede a rechazar de plano este aspecto del recurso.

B) SOBRE EL COBRO DE CLÁUSULAS PENALES. VMG Pharma S.A. argumenta que el pliego de condiciones, conforme al artículo 40 de la Ley N.º 9986 y los artículos 88 y 90 de su Reglamento, debe constituir un cuerpo de condiciones claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar. El objetivo es que despliegue información precisa para el conocimiento de todo oferente, especialmente en lo que respecta a las condiciones a aplicar en la ejecución contractual para la regulación de la cuantificación de la sanción pecuniaria en las cláusulas penales y multas. Señala que, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley N.º 9986, la Administración, si aplica y cobra cláusulas penales y/o multas, debe establecer de forma motivada en su reglamento interno las condiciones definidas en el Reglamento. El artículo 116 de dicho Reglamento establece que la Administración debe establecer en el pliego el pago de estas sanciones económicas. Al respecto, indica que revisó dos documentos en el pliego de condiciones supuestamente motivados para comunicar al oferente las condiciones precisas que definen, aplican y cobran las cláusulas penales y multas: **Documento 1:** Oficio "DABS-AGM-1642-2025 Quantum administrativo pdf." Este documento, adjunto como archivo 2 en el apartado "1. Información de solicitud de contratación" del pliego de condiciones, tiene fecha del 19 de marzo de 2025. Supuestamente comunica la "justificación de tiempo para determinar el cobro de quantum por ejecución tardía" dentro de este proceso de compra, únicamente para justificar 10 horas administrativas. VMG Pharma S.A. afirma que esto es una justificación "machotera" utilizada en todos los concursos de licitación de la institución (años 2022-2023-2024, 2025), sin analizar las condiciones específicas para determinar y cuantificar esas horas, tal como lo establece el artículo 116 del Reglamento a la Ley General de la Contratación Pública. Alegan que este oficio no constituye un estudio y que, de hecho, "violenta la norma de las Condiciones Generales de la CCSS, que tipifica la obligación de la Administración de publicar dicho estudio". Además, las "Condiciones Administrativas" y el próximo documento publicado cuantifican 10 horas técnicas adicionales que no aparecen nombradas ni motivadas según el artículo 116 del Reglamento. La prueba adjunta, según VMG Pharma S.A., acredita que no existe la debida motivación y que las mismas horas y "justificación machotera" se publican en todos los concursos, sin importar la naturaleza del concurso, el tipo de medicamento, el objeto contractual, el monto, el plazo o los riesgos. **Documento 2:** Archivo 03 denominado "QUANTUM TÉCNICO". Este documento se refiere específicamente a la plantilla de la CCSS llamada "ANÁLISIS PARA LA DETERMINACION DE CLÁUSULAS PENALES". VMG Pharma S.A. sostiene que esta plantilla es también un "machote" que indica la misma puntuación y porcentaje a rebajar, invocando puntuaciones de horas administrativas y técnicas sin justificación, y supuestamente cuantificando la puntuación de criticidad, nivel de afectación, rango de tolerancia y finalmente días de tolerancia y porcentaje a rebajar por día, sin publicar la justificación y motivación debida para determinar este quantum. Afirman que la prueba adjunta acredita que no existe un análisis, sino que se toman las mismas puntuaciones y porcentajes en todos los concursos para cobrar cláusulas penales, lo que afecta considerablemente al contratista en caso de una entrega tardía. Esta situación se acredita comparando la plantilla de análisis de este concurso con la misma plantilla en 10 concursos distintos entre 2021 y 2025, donde se observa la misma información impuesta sin valorar ningún aspecto propio del objeto o condiciones del contrato, como lo requiere el artículo 116 del Reglamento. No hay un estudio que justifique el nivel de afectación ni el rango de tolerancia, y esta plantilla es utilizada para justificar un estudio que "NUNCA REALIZÓ". Además, las Condiciones Administrativas publicadas en el pliego de condiciones establecen que, aparte de la Ley y el Reglamento, se deben cumplir las Condiciones Generales de la CCSS. Sin embargo, este documento solo tipifica la regulación en caso de entrega tardía o prematura, omitiendo definir y establecer las condiciones que regularán estas sanciones económicas cuando se trate de entregas parciales.

Por su parte, la Administración explica que (Subárea de Contratos y Garantías - Oficio DABS-AGM-2629-2025 y Comisión Técnica de Compra de Medicamentos - Oficio AGM-CTCM-0028-2025): Las cláusulas penales son figuras jurídicas punitivas e indemnizatorias. El porcentaje máximo a aplicar es de un 25% del precio del contrato, según el artículo 46 de la Ley General de Contratación Pública. La Administración puede practicar retenciones sobre los pagos entre un 1% y un 5% del total facturado. Que se ha establecido una herramienta para la determinación del quantum en las cláusulas penales, proyectando la afectación y la remuneración que podrá recibir la Administración, ya que una cuantificación específica de daños solo se podrá conocer posterior a la afectación generada. Que La CCSS, a través de sus áreas especializadas (Área de Contabilidad de Costos y Dirección Actuarial), coordinó para determinar la aplicación de los porcentajes de las cláusulas penales en cada concurso. Los documentos de sustento se encuentran en el apartado "Documentos del Pliego de Condiciones". Se menciona el oficio DTBS-ARE-0555-2024 (del 16 de septiembre de 2024) que remitió el "Fundamento de Desarrollo para Imposición de Multas y Cláusulas Penales en la Caja Costarricense de Seguro Social" como la herramienta institucional. La plantilla de "Quantum Técnico" refleja el impacto logístico y técnico, así como el nivel de criticidad del objeto contractual, lo que permite un ejercicio "proporcional y razonable". Por otro lado, explica: **a) la justificación de las horas administrativas:** 6 horas para el Área de Almacenamiento y Distribución (coordinación de cita de entrega,

cálculo de tarimas, revisión de mercadería por parte de jefe de Recibo, bodeguero, montacarguista, pantografista, regente y muestreador); 3 horas en la Subárea de Contratos y Garantías (verificación en SIGES, seguimiento diario, monitoreo); y 1 hora en la Subárea de Programación de Bienes y Servicios (análisis de inventario para nueva compra o redistribución, monitoreo). **b) La criticidad "A" de la Risperidona 1 mg/mL solución oral** se justifica porque, a pesar de la existencia de risperidona en tabletas en el LOM (código 1-10-301568), esta última no cubre las necesidades de la población pediátrica ni de pacientes con problemas deglutorios, según el oficio GM-DFE-0418-2024/GL-DABS1203-2024 del 10 de agosto de 2024. La Comisión Técnica de Compra de Medicamentos define la criticidad de los medicamentos esenciales. Se le asignó el valor numérico de 55, el más alto en la clasificación, dada la posible afectación de los usuarios. La Administración sostiene que el porcentaje de cláusula penal obedece a estudios y criterios técnicos fundamentados, incluyendo financieros y actuariales, como una herramienta de gestión de riesgos. La carga de la prueba recae en el objetante, quien no ha aportado evidencia para sustentar sus alegatos.

Como punto de partida, es relevante considerar como fundamento las líneas que han sido expuestas en el punto A de este recurso en cuanto a la obligación de fundamentación de los recursos de objeción. Ahora, señala el recurrente que la Administración ha sido machotera en cuanto al sustento para la fijación de las multas y cláusulas penales, por lo que considera hay omisión esto, pues aporta una serie de fichas técnicas que considera al ser iguales, carecen de fundamento. Bajo este punto de partida, no comparte este órgano contralor lo expuesto por la recurrente, pues solo expone que son iguales. Sin embargo, no desarrolla por qué deben de ser diferente y menos aún, llega a acreditar como se ha expuesto, que los montos resulten desproporcionados o irracionales, no se estima que alegar omisión libere al recurrente de hacer el ejercicio de acreditar que el resultado sería otro, es decir que la presunta validez de la Administración no es tal. Por otro lado, considerar que esto es machotero no se estima sea una apreciación que pueda tomarse como válida, solo porque en algunos procedimientos de los muchos que tramita la Administración ya hace presumir que son copias o macheteros y por tanto que no existe un fundamento para su definición. Es importante mencionar que la Administración sí elaboró los documentos que justifican la imposición de las cláusulas penales, y era deber del recurrente traer la prueba útil y pertinente para desacreditar el análisis realizado por la CCSS, ejercicio de fundamentación que no realizó la objetante. Así las cosas, ante esta carencia, este órgano contralor procede al rechazo de plano de este alegato, por carecer de fundamentación.

C) SOBRE EL TIEMPO DE ENTREGA. La objetante solicita a la Administración ampliar el tiempo de entrega de 60 a 120 días. Esto se debe a que a su criterio es imposible contar con el producto en tan poco tiempo en el país, ya que las negociaciones con el fabricante indican un tiempo de despacho de 60 días, a lo que debe sumarse el tiempo de traslado.

En su respuesta (Subárea de Programación de Bienes y Servicios - Oficio DABS-AGM-2529-2025): La Administración rechaza la solicitud. Explica que la primera entrega se estableció a 60 días naturales después de notificado el contrato en SICOP. La Subárea de Programación de Bienes y Servicios realiza un análisis de la necesidad actual basándose en datos históricos. Se realizó una indagación de mercado en SICOP (N° 1832025114200021) a 14 empresas, y se obtuvo una respuesta de DISTRIBUIDORA FARMANOVA ofreciendo el producto a 30 días hábiles máximo, lo que se utilizó como referencia para establecer el tiempo de entrega de 60 días naturales. La recurrente no participó en esta indagación ni aportó documentación que pruebe sus negociaciones con el fabricante. Se considera que el medicamento es de criticidad "A", indispensable, insustituible, regulado internacionalmente, y su desabastecimiento o interrupción abrupta puede comprometer gravemente la vida de los pacientes. La extensión del plazo de entrega atenta contra la continuidad del tratamiento y la gestión del inventario institucional.

En línea con lo que se ha expuesto en el punto A de este recurso, este órgano contralor encuentra que el recurrente expone su situación o esquema de negocio; sin embargo, más allá de eso no se refleja que sea una limitante del mercado, si no una condición particular, lo cual como se ha dicho no es posible pretender modificar cláusulas del pliego de condiciones. Así las cosas, se **rechaza de plano** este aspecto del recurso.

Recurso 800202500000746 - BIO TECH PHARMA SOCIEDAD ANONIMA

A) Cuantificación y cobro de cláusulas penales sin motivación individualizada. La reforma integral de las normas de contratación pública, aprobada el 14 de marzo de 2024, establece en el numeral 5.2.1 que la aplicación de cláusulas penales debe basarse en un estudio individualizado y documentado en el expediente de contratación. Dicho estudio debe considerar el tiempo utilizado por el recurso administrativo y técnico, el nivel de criticidad del bien contratado y el análisis de los posibles daños derivados del incumplimiento. El documento denominado "Quantum Administrativo" en el pliego de condiciones no contiene una motivación individualizada de las actividades que supuestamente justifican la asignación de 10 horas administrativas y 10 técnicas. Hay una falta de especificidad en la distribución del tiempo, ya que se asignan 6 horas al Área de Almacenamiento y Distribución sin detallar cuánto corresponde a cada funcionario. No se presenta evidencia documental que respalde las actividades mencionadas. Se evidencia redundancia de actividades en áreas distintas, como el monitoreo constante en la Subárea de Contratos y Garantías y en la Subárea de Programación de Bienes y Servicios, lo que podría inflar artificialmente las horas justificadas. Hay una carencia de criterios que midan objetivos, ya que no se indican criterios normativos o administrativos que respalden el tiempo estimado, ni se detalla si estas horas corresponden a un solo evento o a promedios. Esta asignación de horas es presentada sin razonamiento contextual ni trazabilidad documental, lo que viola el principio de motivación previsto en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública y el artículo 116 del Reglamento a la Ley N.º 9986, que exige valorar el costo-beneficio, el interés público y la razonabilidad de la sanción. El uso de promedios genéricos y fórmulas estandarizadas, sin respaldo documental, no sustituye la obligación legal de valorar cada caso concreto. Esta omisión compromete la legalidad, transparencia y proporcionalidad de la penalidad. **Ausencia de estudio de proyección de daños institucionales.** La finalidad de las cláusulas penales es compensar a la Administración por los daños sufridos. Sin embargo, los documentos "Quantum administrativo y Quantum técnico" no incorporan ningún estudio técnico, clínico o económico que cuantifique o proyecte el daño ocasionado por el supuesto incumplimiento. No se observan registros de consumo institucional, análisis de inventario disponible, afectación en la cadena de suministro, impacto directo en pacientes, informes de interrupciones en la atención médica o reclamos institucionales. Esto contraviene el principio de que toda sanción debe fundarse en hechos comprobados y considerar la gravedad del daño, las circunstancias atenuantes o agravantes, y no en presunciones o fórmulas estandarizadas. **Calificación injustificada del nivel de criticidad "A".** En el documento "Quantum Técnico 1-10-30-6950" se asigna un nivel de criticidad "A" basándose en la supuesta imposibilidad de sustituir la formulación líquida de Risperidona 1 mg/mL solución oral (código 1-10-30-6950) por su presentación en tabletas (código 1-10-30-1568), incluida en el LOM. El hecho de que la risperidona en tabletas esté en el Listado Oficial de Medicamentos (LOM) indica que la Administración reconoce esta presentación como estándar y disponible. El documento "Quantum Técnico" no justifica por qué se desestima el LOM como referente válido, generando una contradicción normativa. No se evidencia respaldo clínico, técnico o documental que acredite dicha limitación, ni estudios que acrediten la dependencia exclusiva de la solución oral por parte de pacientes vulnerables. El documento carece de reportes clínicos de desabastecimiento efectivo o interrupciones terapéuticas. Sin esta información (reportes médicos, registros de incidentes, historias clínicas o alertas), la calificación de "criticidad" carece de sustento técnico, comprometiendo su validez jurídica y administrativa. La categorización de un producto como crítico implica consecuencias importantes y debe estar debidamente justificada. Emitir una calificación de esta naturaleza sin evidencia verificable constituye una decisión arbitraria y desproporcionada, que vulnera los principios de legalidad, razonabilidad y debido proceso.

Por su parte, la Subárea de Contratos y Garantías - Oficio DABS-AGM-2637-2025 y Comisión Técnica de Compra de Medicamentos - Oficio AGM-CTCM-0028-2025, exponen: La justificación de las cláusulas penales es la misma que la expuesta en la respuesta a VMG Pharma S.A. Se reitera el máximo del 25% del precio del contrato y las retenciones del 1% al 5%. Se confirma la asignación de 6 horas al Área de Almacenamiento y Distribución, 3 horas a la Subárea de Contratos y Garantías, y 1 hora a la Subárea de Programación de Bienes y Servicios para el cálculo de las horas administrativas. La criticidad "A" se justifica porque la Risperidona 1 mg/mL solución oral es indispensable para psiquiatría y neurodesarrollo en pacientes mayores de 5 años, y para geriatría en pacientes con problemas deglutorios. A pesar de la existencia de risperidona en tabletas en el LOM, esta presentación no cubre las necesidades de la población pediátrica ni de pacientes con problemas deglutorios, según el oficio GM-DFE-0418-2024/GL-DABS1203-2024 del 10 de agosto de 2024. La clasificación VEN ya no es el instrumento principal para el cálculo de criticidad, y la Comisión Técnica de Compras de Medicamentos ahora define la criticidad basándose en que todos los medicamentos en el LOM son esenciales. Se cita la resolución R-DCA-00733-2021 de la Contraloría General de la República, que establece que la carga de la prueba recae sobre el objetante, quien debe demostrar que lo incorporado en el cartel violenta los principios de contratación administrativa.

La Contraloría General de la República, en la resolución R-DCA-SICOP-01391-2023, ha rechazado objeciones similares por falta de fundamentación. La Administración mantiene que los alegatos de Bio Tech Pharma S.A. carecen de argumento y evidencia. Siendo que los aspectos medulares sobre los que versa este recurso, versan sobre el punto B del recurso de la empresa VMG. Es importante mencionar que la Administración sí elaboró los documentos que justifican la imposición de las cláusulas penales, y era deber del recurrente traer la prueba útil y pertinente para desacreditar el análisis realizado por la CCSS, ejercicio de fundamentación que no realizó la objetante. No resulta suficiente que la recurrente en su recurso únicamente indique que no hay justificación, cuando sí existen los documentos elaborados por la CCSS, siendo necesario de parte de quien recurre haber demostrado que lo ahí indicado no es aplicable al objeto de la contratación, y hacer una propuesta de la forma correcta en la cual se debería establecer la justificación de las cláusulas penales. Así las cosas, siendo que no se ha evidencia desproporción o irracionalidad, puesto que no se hace un ejercicio que lo evidencia, de frente al criterio expuesto por la Administración que tampoco ha sido desacreditado, se procede al rechazo de plano de este aspecto.

II. 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.

5. Aprobaciones

Encargado	FERNANDO MADRIGAL MORERA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	28/05/2025 07:38	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	KAREN MARIA CASTRO MONTERO	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	28/05/2025 08:13	Vigencia certificado	08/03/2022 10:05 - 07/03/2026 10:05
DN Certificado	CN=KAREN MARIA CASTRO MONTERO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=KAREN MARIA, SURNAME=CASTRO MONTERO, SERIALNUMBER=CPF-04-0181-0227		
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	02/06/2025 23:59
Número resolución	R-DCP-SICOP-00906-2025
Fecha notificación	28/05/2025 13:36