

# Emitir resolución de recursos

## 1. Generar resolución de recursos

Encargado	DAVID VENEGAS ROJAS		
Fecha/hora gestión	03/06/2025 10:05	Fecha/hora resolución	03/06/2025 11:30
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000001012
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2025LY-000027-0001102102	Nombre Institución	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	INSUMOS DE TERAPIA DE PRESIÓN NEGATIVA		

## 2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000000790	13/05/2025 17:09	PAMELA SALAZAR GONZALEZ	ELECTRONICA Y COMPUTACION ELCOM SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica
8002025000000774	12/05/2025 14:04	JORGE EDUARDO SANDOVAL SILES	CORPORACION SANDOVAL Y SANDOVAL SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

## 3. \*Resultando

I.- Que los días doce y trece de mayo de dos mil veinticinco, las empresas CORPORACION SANDOVAL Y SANDOVAL SOCIEDAD ANÓNIMA (No. 8002025000000774) y ELECTRONICA Y COMPUTACION ELCOM SOCIEDAD ANÓNIMA (No. 8002025000000790), interpusieron, respectivamente, ante la Contraloría General de la República, a través del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), recursos de objeción en contra del pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. 2025LY-000027-0001102102 promovida por la Caja Costarricense de Seguro Social, para insumos de terapia de presión negativa.

II.- Que mediante auto No.8052025000000965 de las siete horas con cincuenta y un minutos del catorce de mayo de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara sobre los recursos de objeción interpuestos. Dicha audiencia fue atendida por la Administración mediante documento No.8062025000001977 del veintiséis de mayo de dos mil veinticinco

III.- 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 8002025000000790 - ELECTRONICA Y COMPUTACION ELCOM SOCIEDAD ANONIMA**

**I.- CONSIDERACIÓN DE OFICIO SOBRE LA REGLA FISCAL.** De conformidad con el artículo 11 y el Capítulo IV, ambos del 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 en curso, 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.

**II.- SOBRE EL FONDO DE LOS RECURSO INTERPUESTOS.**

**A) SOBRE LOS ALLANAMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN: Criterio de la División.**

De conformidad con lo establecido en los numerales 89 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y 249 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (LGCP), la Administración cuenta con la potestad de allanarse total o parcialmente a los requerimientos de un determinado objetante.

Así las cosas, en los casos en los cuales la Administración se allane a los requerimientos de las empresas objetantes, entiende este órgano contralor que la Administración contratante ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y en consecuencia, corre bajo su responsabilidad las justificaciones técnicas del allanamiento.

Establecido lo anterior, se tiene que la Administración, se allanó en algunas de las pretensiones de las recurrentes, según el detalle del cuadro que de seguido se inserta:

LÍNEA	OBJETANTE	TEXTO DE LA CLÁUSULA DE ORIGEN OBJETADA	PROPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN
6	ELECTRÓNICA Y COMPUTACIÓN ELCOM S.A.	“Que incluya un tubo de drenaje de polivinilcloruro que permita el paso de los fluidos y exudados de las heridas, el material de fabricación evita el acodamiento y obstrucción, con tecnología Sensa TRAC (con tubos integrados) que monitorea y mantiene la presión seleccionada en el lecho de la herida de un modo constante; este tubo posee una pinza que impide el paso de los fluidos o de la presión negativa, lo que facilita la desconexión del paciente cuando el personal de salud lo indique. Para ser usado con el sistema VAC. Indicado para estimular la formación de tejido de granulación y contracción de la herida.”	Acepta <b>parcialmente</b> la propuesta presentada y se realiza la siguiente modificación: “...9.7 Debe incluir software para cuantificar el hígado graso por coeficiente de atenuación” <i>Que incluya un tubo de drenaje de polivinilcloruro que permita el paso de los fluidos y exudados de las heridas, el material de fabricación evita el acodamiento y obstrucción, con monitoreo continuo de la presión dentro del apósito y en el sitio de la herida, no solo en la bomba. Esto va a garantizar que la presión terapéutica (sic) establecida (-125 mmHG) se mantenga de forma efectiva en el punto de aplicación, lo que es crítico para estimular el crecimiento de tejido de granulación, eliminar eficientemente el exudado, evitar colapso de presión que puede afectar la terapia.</i>
7		“Que incluya un tubo de drenaje de polivinilcloruro que permita el paso de los fluidos y exudados de las heridas, el material de fabricación evita el acodamiento y obstrucción, con tecnología Sensa TRAC (con tubos integrados) que monitorea y mantiene la presión seleccionada en el lecho de la herida de un modo constante; este tubo posee una pinza que impide el paso de los fluidos o de la presión negativa, lo que facilita la desconexión del paciente cuando el personal de salud lo indique. Para ser usado con el sistema VAC. Indicado para conseguir un efecto antibacteriano. Concentración de plata: 4.6% -10.5%.”	Acepta <b>parcialmente</b> la propuesta presentada y se realiza la siguiente modificación: “Que incluya un tubo de drenaje de polivinilcloruro que permita el paso de los fluidos y exudados de las heridas, el material de fabricación evita el acodamiento y obstrucción, con monitoreo continuo de la presión dentro del apósito y en el sitio de la herida, no solo en la bomba. Esto va a garantizar que la presión terapéutica (sic) establecida (-125 mmHG) se mantenga de forma efectiva en el punto de aplicación, lo que es crítico para estimular el crecimiento de tejido de granulación, eliminar eficientemente el exudado, evitar colapso de presión que puede afectar la terapia.

Vistos los argumentos de las partes, puede concluir esta División que la Administración se allanó parcialmente a las pretensiones de las recurrentes por lo que de conformidad con los artículos 40, 89 y 95 de la LGCP, así como los artículos 249 y 254 del RLGCP, y al no observarse que con el allanamiento se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico, se **declara parcialmente con lugar** el recurso de objeción interpuesto por la empresa ELECTRONICA Y COMPUTACION ELCOM S.A. en cuanto a lo indicado en el cuadro anterior. Se aclara que este órgano contralor declara parcialmente con lugar los puntos objetados, en los que la Administración acepta modificar el pliego ya que la propuesta de la entidad licitante no corresponde a la solicitud literal que fue planteada por la recurrente. Además en todos los casos se presume que la Administración ponderó cuidadosamente la conveniencia de la modificación al pliego que plantea, lo cual corre bajo su entera responsabilidad.

**B) SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECIÓN INTERPUESTO POR LA EMPRESA ELECTRONICA Y COMPUTACION ELCOM S.A.**

**i) Sobre las especificaciones técnicas. Criterio de la División.**

Una vez revisado el recurso de objeción interpuesto se puede detallar que la objetante impugna las siguientes cláusulas del pliego de condiciones, relacionadas con especificaciones técnicas:

<b>ELECTRÓNICA Y COMPUTACIÓN ELCOM S.A.</b>	
<b>LÍNEA</b>	<b>TEMA OBJETADO</b>
1	Dimensiones Cantidad de esponjas
2	Dimensiones
3	Dimensiones
4	Capa de iones de plata Alimentado mediante baterías de litio AA
6	Dimensiones Color del Apósito Láminas de plástico adhesivo lado 1 y 2
7	Láminas de plástico adhesivo lado 1 y 2 Método de esterilización mediante radiación gamma
8	Dimensiones
10	Dimensiones Color del apósito
11	Dimensiones
12	Casete
15	Película transparente lado 1 y 2 Método de esterilización mediante radiación gamma
Nota técnica Líneas 1 a la 16	Pantalla táctil Alarma de Terapia Inactiva Modo clínico Cuatro opciones de terapia Adaptarse al canister de 300ml y 1000ml. Adaptar casete y programación de la función (instilación) Registro número de apósitos Evaluación de imagen digital en la herida Botón de expulsión de canister en la parte frontal y lápiz táctil.

La recurrente objeta las cláusulas del pliego de condiciones detalladas en el cuadro anterior, argumentando que incluyen especificaciones técnicas restrictivas que favorecen a un único proveedor, como requisitos detallados de medidas de apósitos, colores y componentes específicos, así como las características de los equipos que se detallaron, lo que a su juicio limita la participación de otros oferentes y vulnera los principios de igualdad, libre competencia y neutralidad tecnológica, y además estima que los requerimientos no son clínicamente indispensables para atender las necesidades de la Administración. La recurrente también ofrece diversas pruebas para respaldar sus alegatos, incluyendo estudios de mercado de otros hospitales, análisis técnicos de licitaciones previas, literatura técnica de sus productos y de la competencia, y referencias de médicos especialistas que avalan la calidad y eficacia de sus insumos y los equiparan con la marca que, según alega, pretende adquirir la Administración, todo con el fin de demostrar que sus productos cumplen con las especificaciones técnicas requeridas, que existen alternativas viables a las exigencias del pliego, y que la Administración a través de sus propios funcionarios (médicos) tiene conocimiento previo de la idoneidad de sus insumos.

La Administración estima que las objeciones en cuanto a las líneas 1, 2, 3, y 4, deben ser rechazadas por cuanto los rangos establecidos en las especificaciones técnicas están con base a los rangos estipulados en el SIGES y SICOP, mismas que están optimizadas para asegurar un ajuste perfecto en el área de la herida, con un sellado adecuado y la generación de la presión negativa necesaria para un tratamiento eficaz. Además en cuanto a las línea 4, 7, 8, 10, 11, 12 y 15 indica que se rechazan, porque representa un cambio sustancial en el código que origina la solicitud de compra, lo que representa una potencial paralización del procedimiento de compra, por lo que es el potencial oferente quién debe adecuarse a las necesidades de la Administración. Afirma que la pantalla táctil mejora la usabilidad y seguridad clínica, que la alarma evita que el sistema esté inactivo por mucho tiempo reduciendo riesgos y que el modo clínico y modo paciente está diseñado para que el personal de

salud pueda configurar y ajustar de manera segura los parámetros del tratamiento mientras que con el modo paciente se restringe el acceso del paciente.

Siendo que lo impugnado corresponde a especificaciones técnicas del pliego de condiciones y una vez vistos los alegatos de la partes, estima esta División que se debe partir de lo dispuesto en la LGCP sobre cómo debe, la Administración, definir las especificaciones técnicas del pliego de condiciones. En ese sentido el artículo 40 de LGCP establece claramente que las especificaciones técnicas **deberán estar definidas en términos de calidad, desempeño y funcionalidad**, aspecto que se reitera en el RLGCP en el artículo 90 inciso 3 punto a).

Al respecto esta División ha indicado que definir las especificaciones técnicas en términos de desempeño y funcionalidad consiste en que la característica del equipo o insumo médico que requiere adquirir para brindar el servicio público puedan exigir aspectos **indispensables para garantizar el cumplimiento que se persigue con cada concurso**, no obstante, tales requisitos pueden ser recurridos como sucede en el presente caso, siendo que le corresponde a la Administración demostrar que los mismos obedecen a criterios objetivos (desempeño y funcionalidad) y debe justificar su imposición en observancia a los principios de libre competencia e igualdad. En ese sentido, las condiciones técnicas pueden imponer términos y condiciones que la Administración ha fijado para atender la respectiva contratación, sin que pueda éste válidamente utilizarse para excluir injustificadamente determinadas características de ciertos productos y tampoco direccionar el pliego hacia un segmento del mercado en particular (ver resoluciones No. R-DCA-0693-2019, R-DCA-0907-2019, R-DCA-SICOP-01251-2023 y R-DCP-SICOP-01479-2024).

Lo anterior es importante para la resolución del caso puesto que ante los cuestionamientos de la objetante y la prueba aportada, la Administración se limitó a indicar se rechazan las pretensiones de la recurrente dado que las especificaciones están basadas en rangos estipulados en el SIGES y SICOP, que están optimizadas para asegurar un ajuste perfecto en el área de la herida y que algunas modificaciones representan un cambio sustancial en el código que origina la solicitud de compra.

Ante las manifestaciones de la Administración resulta oportuno recordarle que en el ámbito de la contratación pública, el deber de fundamentación constituye un pilar esencial para garantizar la legalidad y equidad en los procesos de selección de contratistas y que este deber no recae exclusivamente en quienes impugnan las decisiones administrativas mediante recursos de objeción, sino que en los casos en que la objetante aporta prueba idónea para intentar desacreditar la presunción de validez del pliego de condiciones, también compromete a la Administración licitante quien debe demostrar que las especificaciones técnicas se basan en parámetros objetivos de desempeño y funcionalidad (40 LGCP y 90 RLGCP).

Otro aspecto relevante es la omisión de la Administración de referirse a la prueba aportada por la recurrente puesto que, cuando los interesados presenten argumentos respaldados por pruebas técnicas o criterios emitidos por profesionales o técnicos con experiencia en el área correspondiente, resulta imprescindible que la Administración brinde una atención especial a estos elementos técnicos, dada su relevancia para el proceso, ya que está en el deber valorar la prueba. Lo anterior encuentra sentido partiendo del hecho de que la carga de la prueba recae exclusivamente en la recurrente, por lo que lo mínimo esperado es que la Administración deba pronunciarse sobre cada uno de los alegatos planteados en los recursos y la prueba que los respalda, conforme al artículo 254 del RLGCP (al respecto se puede ver la resolución R-DCP-SICOP-02118-2024).

Asentado lo anterior, es evidente que con la respuesta de la Administración a la audiencia especial otorgada sobre el recurso de objeción, se omite justificar de forma técnica y objetiva los motivos por los cuales los insumos o equipos médicos que ofrece la objetante no logran atender la necesidad de la Administración en términos de funcionalidad y desempeño, a pesar de que la misma aporta cartas de médicos especialistas que utilizan sus productos de forma satisfactoria y los califican de equiparables.

Considera esta División que alegar que las dimensiones y otras características no se pueden modificar porque sería un retraso para su adquisición, resulta una justificación de conveniencia pero no modifica la obligación de que las especificaciones se sustenten en parámetros técnicos y objetivos, máxime cuando esta afirmación tampoco quedó demostrada por parte de la Administración. Incluso sobre el alegato de la Administración, ya esta División ha indicado que el hecho de que la especificación objetada se ajuste o esté definida en un código en SICOP que establece las características y rangos, no es razón suficiente para limitar injustificadamente la participación, por lo que la modificación de un código no puede ser la justificación para que la Administración no realice las modificaciones necesarias al pliego en aras de definir condiciones técnicas objetivas en los términos del artículo 40 de la LGCP y 90 de la RLGCP, pues incluso por un tema de jerarquía normativa un código de SICOP o una especificación técnica del pliego no podría ser contraria a lo que exige la normativa especial que regula esta materia (al respecto se puede ver la resolución R-DCP-SICOP-01937-2024).

Es importante aclarar que los requerimientos del pliego si bien están bajo la potestad discrecional de la Administración, esa discrecionalidad no es irrestricta y encuentra límites, ya que debe estar basada en criterios objetivos, técnicos y/o jurídicos siempre enfocados en atender su necesidad y el correlativo interés público. Por ello, la Administración debe sustentar los requerimientos que incluya desde el punto de vista técnico y tomando en consideración el respeto al interés general.

Con lo anterior no se pretende limitar el derecho que tiene la Administración de incluir cláusulas o condiciones de frente al ejercicio de su discrecionalidad, sin embargo, ello requiere que sea suficientemente claro por su relación directa con el objeto contractual y con las necesidades de la Administración a efectos de satisfacer el interés público en los términos que lo requiere el artículo 40 de la LGCP.

El anterior análisis resulta indispensable puesto que nos encontramos ante cláusulas o requerimientos de admisibilidad las cuales han sido definidas por esta Contraloría General como aquellas que resultan de cumplimiento obligatorio para los oferentes sin las que la Administración no podría atender su necesidad y por ello determinan la elegibilidad o inelegibilidad de la oferta y como tales podrían limitar la participación. Es precisamente por este motivo que estas cláusulas deben estar debidamente fundamentadas en criterios técnicos objetivos y es por ello que hasta el propio legislador estableció la obligación de definir las condiciones de funcionalidad y desempeño.

Debido a lo anterior, estima esta División que los argumentos expuestos por la Administración en la respuesta a la audiencia especial otorgada no contemplan argumentos técnicos objetivos mediante los cuales explique las razones por las cuáles únicamente a través de las especificaciones técnicas definidas en el pliego es que podría atender su necesidad y el fin público, tampoco explica con argumentos técnicos los motivos por los cuales las condiciones que ofrece la recurrente no resultan equivalentes o le impiden atender su necesidad a pesar de la prueba que aporta la objetante.

También deja de lado, la Administración, referirse a cada uno de los argumentos planteados por la objetante sino que se refiere a todos ellos en términos generales, sin profundizar en los alegatos con el fin de desvirtuarlos técnicamente. Incluso llama la atención que la Administración ni siquiera explique cuál es la justificación técnica para mantener aspectos como el color del apósito, las baterías y lados numerados del plástico adhesivo, que a simple vista parecieran irrelevantes, para efectos de atender la necesidad de la Administración, pues por ejemplo no ha quedado claro para esta División cómo el color de la esponja influye técnicamente en el resultado final del apósito.

Precisamente ante la ausencia de fundamentación, explicación y justificaciones de la Administración es que esta Contraloría General no ha tenido por acreditado cuál es el razonamiento que utiliza la Administración para considerar, más allá del código de SICOP, que únicamente con estas características (medidas, colores, etc.) es que puede atender la necesidad del Hospital y el fin público que persigue.

Lo anterior resulta trascendente dado que no puede obviarse el hecho de que la utilización de estos productos o insumos médicos tienen incidencia directa en la salud de las personas, por lo que estima esta División que no resultan suficientes las manifestaciones de la Administración sino que debió haber sustentado sus afirmaciones en estudios técnicos que justifiquen las especificaciones técnicas definidas en el pliego, explicando por ejemplo, el riesgo clínico significativo que representaría modificar las dimensiones, colores, y demás aspectos que fueron impugnados, sin embargo, la Administración omitió hacer dicho análisis.

Otro aspecto importante que se debe destacar es que ni en el expediente ni con la respuesta a la audiencia especial la Administración incorporó análisis técnicos que justifiquen la indispensable necesidad de las condiciones definidas y tampoco aprovechó la oportunidad otorgada con la audiencia especial para justificarlas adecuadamente.

También se observa que en cuanto a los aspectos referentes a la denominada "Nota Técnica" del pliego tales como pantalla táctil, la alarma, los modos clínicos y modo pacientes, la Administración brinda algunas justificaciones de conveniencia, mas no demuestra que sean las únicas e indispensables para atender su necesidad, pues no existe criterio técnico en el expediente que justifique esta decisión, en ese sentido, estima este órgano contralor que requerir especificaciones técnicas sin la debida justificación podría ser desproporcionado y eventualmente generar una limitación injustificada a la participación. En ese sentido se extraña la motivación técnico jurídica objetiva que sustenta estas especificaciones como tampoco consta la valoración de la Administración sobre la importancia de esas especificaciones técnicas para las líneas 1 a la 16 (Nota Técnica), a fin de que determine si verdaderamente corresponden a condiciones de admisibilidad, claro está, siempre y cuando se cuente con la debida motivación y no se limite injustificadamente la participación de los potenciales oferentes o bien si corresponden a ventajas comparativas que más bien pertenecen al sistema de evaluación.

Otro aspecto que demuestra la falta de fundamentación de la Administración, es que con la respuesta a la audiencia especial del todo no se refirió a algunos argumentos planteados por la objetante como lo son las dimensiones, color y lados 1 y 2 del plástico adhesivo (línea 6) y el registro de número de apósitos y evaluación de imagen digital (Nota Técnica), lo cual tampoco resulta admisible.

Debe hacerse notar que si bien es claro que la carga de la prueba recae en la objetante, la Administración al atender la audiencia especial no puede simplemente afirmar que los requisitos del pliego se encuentran justificados desde el punto de vista técnico, sino que le corresponde desvirtuar la prueba aportada por la recurrente, pues al encontrarnos frente a un adecuado ejercicio de la fundamentación por parte de la objetante, debe la entidad licitante darse a la tarea de desarrollar el sustento de los requerimientos desde el punto de vista funcional, de desempeño y de calidad, lo cual necesariamente amerita referirse expresamente a cada argumento y prueba aportada.

En razón de todo lo expuesto es que se **declara parcialmente con lugar** el recurso de objeción en cuanto a los temas descritos en el cuadro incluido al inicio de este apartado, debiendo la Administración incorporar al expediente la justificación técnica con argumentos concretos, claros y reales, apoyado incluso en un estudio de mercado. En dicha justificación deberá determinar si las especificaciones técnicas cuestionadas son las únicas formas de atender su necesidad en términos de funcionalidad y desempeño (artículos 40 LGCP y 90 del RLGCP) y descartar que se pueda estar limitando de manera injustificada la participación de potenciales oferentes, incluyendo el análisis de las pruebas aportadas por la recurrente. Además deberá valorar técnicamente si algunas de las condiciones objetadas verdaderamente corresponden a elementos de admisibilidad o si por el contrario podrían ser aspectos de ventajas comparativas que deben ser valoradas en el sistema de evaluación.

Este estudio técnico deberá incluirse en el expediente, específicamente en el apartado "2. Información de Pliego de condiciones" del expediente administrativo de la plataforma SICOP para que sea del conocimiento de los participantes mismo que podrá ser sujeto de impugnación por ser parte del pliego de condiciones.

Finalmente, una vez que la Administración motive la permanencia, modificación o remoción de los requerimientos técnicos impugnados en los términos expuestos en esta resolución, en caso de ser necesario realizará la modificación del requerimiento técnico y deberá proceder con todos los trámites internos necesarios para el ajuste del catálogo institucional y los códigos de SICOP con el fin de garantizar la libre participación y el trato igualitario de todos los posibles oferentes interesados en participar en la presente contratación.

## **ii) Sobre el estudio de mercado y estimación de precios. Criterio de la División.**

Alega la recurrente que lo realizado por la Administración no es un estudio de mercado sino una copia literal de cotizaciones previas de un solo proveedor y que esto también afectó la estimación de precios pues no consideró precios ofertados por otras empresas ni consideró los productos que otras marcas y compañías pueden ofrecer para atender sus necesidades.

La Administración alega que solicitó a los potenciales oferentes cotización de los insumos a adquirir, con el fin de plasmar el correspondiente estudio de mercado y que tres empresas cotizaron pero que no todos los oferentes cumplen con lo solicitado por parte del Hospital. Además señala que la estimación del costo total de la contratación se realiza con base a las cotizaciones presentadas por las casas comerciales que cumplen a cabalidad con todos los requisitos solicitados.

Al respecto, este órgano contralor estima que resulta imperioso precisar algunas consideraciones en relación con el estudio de mercado y estimación de precios que se han ejecutado en el trámite del concurso.

El artículo 8 de la LGCP trajo consigo un cambio en el modelo de la gestión de la contratación pública, que parte de una adecuada **planificación, la optimización de los recursos** disponibles, así como la utilización de procedimientos ágiles y celeres, todo esto a la luz de los principios de transparencia, valor por el dinero, eficacia y eficiencia; de tal forma que la Administración se encuentre en capacidad de dar una respuesta eficiente y oportuna a las necesidades administrativas propias de su competencia, el fin público que le ha sido encomendado y los requerimientos que la ciudadanía demanda en la dinámica actual. En suma, el nuevo modelo pretende remozar la contratación pública a partir de postulados básicos como la transparencia, la ética, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la seguridad jurídica, la simplicidad, la adecuada y oportuna planificación.

Es por lo anterior, que la normativa vigente establece como una base fundamental del procedimiento, la realización de un estudio de mercado, conforme a los artículos 17 y 34 LGCP, así como 44 y 85 del RLGCP, que no solamente aportará insumos para la razonabilidad del precio **sino que brindará insumos en cuanto a la existencia de bienes, obras o servicios, en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas**; así como la verificación de la existencia de proveedores.

Lo anterior es relevante, por cuanto, como se indicó anteriormente, el artículo 40 de la misma LGCP establece que las especificaciones técnicas deberán estar definidas en términos de calidad, desempeño y funcionalidad, por lo que la Administración debe en primer término, valorar cuál es su necesidad y, a partir de ella, plantear el estudio de mercado que reflejará las opciones que ofrece el mismo para atender esa necesidad. Incluso, el artículo 44 inciso d) claramente establece que parte de la exploración o estudio de mercado que debe hacer la Administración es para conocer la oferta y demanda que ofrece ese mismo mercado para atender su necesidad, en otras palabras, es también considerar qué están comprando otras instituciones o empresas y qué están ofreciendo los diversos proveedores para atender la misma necesidad de la Administración.

En el caso concreto, cuando se observa el estudio de mercado elaborado por el Hospital (ver en 1. Información de solicitud de contratación, Solicitud de contratación, 5. Archivo adjunto, número 1, "2. ESTUDIO DE MERCADO COMPRA TERAPIA DE PRESION NEGATIVA (1)"), se determina que el mismo solamente corresponde a un cuadro de resultado final, el cual incluso indica las medidas exactas, colores, etc; sin que se haya incorporado el respaldo técnico documental que sirvió para la elaboración de estas especificaciones.

Incluso en la respuesta de la audiencia especial que se realiza mediante oficio No. HSJD-JSC.ADM-085-05-2025 del 23 de mayo de 2025, el mismo Hospital indica que en el Estudio de Mercado se verifica que **no todos los que cotizaron cumplen con lo solicitado** y además, que la estimación del costo total de la contratación se realiza con base a las cotizaciones presentadas por **las casas comerciales que cumplen a cabalidad con todos los requisitos solicitados en el pliego de condiciones**. De lo anterior se desprende, que al parecer ya la Administración tenía las especificaciones técnicas previamente definidas, lo cual desnaturaliza la figura del estudio de mercado, que pretende precisamente que, derivado de éste, la Administración defina las especificaciones. Además tampoco explica la Administración de qué forma definió las características específicas que sometió al estudio de mercado.

Así, del estudio de mercado en cuestión, no se logra derivar cuál fue el iter lógico desarrollado, que llevó a la Administración a la determinación de las especificaciones técnicas del insumo o equipo médico objeto de esta licitación. Si bien se encuentran definidas características técnicas relacionadas con dimensiones, colores, cantidades y características específicas, no se encuentran determinados márgenes de tolerancia que puedan coadyuvar a una mayor recepción y conservación de ofertas. Algunos de los ejemplos hallados son el color, las medidas exactas de dimensiones, iones de plata; todos los cuales no se explica cómo fueron definidos para el estudio de mercado.

Asimismo, pese a que con la contestación de la audiencia especial la Administración señaló que todas estas condiciones se optimizaron para asegurar un ajuste perfecto en el área de la herida, con un sellado adecuado y la generación de la presión negativa necesaria para un tratamiento eficaz; tampoco se logró ubicar documento relacionado con el estudio de mercado, en el cual se desarrollen tales elementos como parte de la decisión inicial y las condiciones técnicas y de admisibilidad plasmadas en el pliego de condiciones.

En razón de lo anterior se **declara parcialmente con lugar** el recurso de objeción en este aspecto, debiendo la Administración proceder a incorporar al expediente los documentos, insumos u hojas de trabajo que respaldan el resultado estudio de mercado, así como el criterio técnico sobre el que la Administración definió las especificaciones técnicas de los insumos o equipos médicos, mismo que deberá ser incorporado al expediente en el apartado "2. Información de Pliego de condiciones", a efecto de que sea del conocimiento de todos los potenciales oferentes y será sujeto de eventuales impugnaciones.

Adicionalmente y considerando lo resuelto en el apartado "j" de esta resolución, en caso de que no incorporar dichas justificaciones al expediente, deberá proceder a realizar un nuevo estudio de mercado y estimación de precios en los términos que disponen los artículos 17 y 34 LGCP, así como 44 y 85 del RLGCP, con el fin de justificar y definir las especificaciones técnicas de este concurso.

### **iii) Sobre la tramitación del presente concurso en una única partida. Criterio de la División.**

Alega la objetante que no cuenta con sustento técnico ni jurídico alguno para justificar que la estructuración en una sola partida fomenta la libre participación de oferentes ni que garantiza condiciones óptimas de precio, calidad y oportunidad para la institución, por lo que solicita se permita ofertar por líneas independientes.

Al respecto, la Administración indica que no se limita la participación porque se envió correo electrónico solicitando cotizaciones para el presente concurso a todas las potenciales oferentes, con el objetivo de una participación en igualdad de condiciones, legalidad y basados en las necesidades existentes en el Hospital.

De conformidad con lo establecido en el pliego de condiciones, el objeto del concurso está estructurado en una única partida compuesta por 16 líneas, y además se establece lo siguiente: *"El oferente debe cotizar el precio unitario por cada línea, sin embargo, se adjudicará la oferta que ofrezca menor costo total de todas las líneas de esta contratación administrativa"* (ver expediente digital, apartado [2. Información de Cartel] secuencia 01 Ingreso del pliego de condiciones/ F. Documento del Pliego de condiciones, número 7, CONDICIONES TECNICAS).

De lo anterior se puede concluir que la Administración ha definido que los oferentes deben cotizar todas las líneas de la partida y que resultará adjudicado quien ofrezca menor costo total de todas las líneas.

No obstante, del expediente administrativo no se desprende ninguna justificación técnica que respalde esa decisión ni los motivos por los cuales no se pueda participar por líneas independientes o por grupos de líneas como indica la objetante.

La única referencia encontrada fue en el estudio de estimación de precios donde se indicó "**Se solicita que esta compra se tramite como líneas agrupadas, ya que los insumos deben ser compatibles entre sí**" (resaltado es del original, ver 1. Información de solicitud de contratación, Solicitud de contratación, 5. Archivo adjunto, número 2, "3.ESTIMACION ACTUALIZADA COMPRA TERAPIA DE PRESION NEGATIVA")

Incluso en la respuesta de la audiencia especial la Administración tampoco justificó técnicamente esta decisión.

Al respecto, el artículo 90 del RLGCP dispone en lo que interesa dentro de las condiciones generales: "*La obligación de participar en la totalidad de las líneas, solamente será posible cuando exista una justificación técnica para ello y así haya sido advertido en el pliego de condiciones.*" De esta forma se hace necesario verificar las razones que sustentan la decisión del Hospital.

En primer término véase que la única justificación técnica encontrada indica que "*(...) los insumos deben ser compatibles entre sí*". Si bien se entiende que se está en presencia de insumos que inciden en la salud de las persona y resulta razonable garantizar que exista la necesaria compatibilidad, lo cierto es que ni en el expediente ni en la respuesta a la audiencia especial se señala técnicamente cómo podría perjudicar a la Administración o a los pacientes que existan diferentes proveedores de los insumo o equipos médicos si todos ellos están fabricados y dirigidos a atender la misma necesidad para la terapia de presión negativa.

Por otro lado tampoco se justifica cómo se afecta la logística de contar con varios proveedores, ni los riesgos que ha determinado la Administración de no hacerlo de forma distinta, y por tanto independientemente de un proveedor o más de uno, es deber de la entidad justificar esta decisión pues la norma lo exige.

La Administración no justifica cómo la supuesta compatibilidad obliga a que sólo una empresa resulte adjudicataria, ya que en el mercado por el contrario podrían haber varios proveedores que puedan suplir dichos insumos. Tampoco explica la Administración cuál es esa compatibilidad que menciona, entre cuáles insumo o equipo se da y sus impactos o implicaciones en la salud de las personas.

De esta forma no se demuestra cómo tener un único proveedor es la única solución para atender la necesidad de la Administración, pues si se trata eventualmente de aspectos administrativos, ello no justifica por sí mismo una limitación en la participación.

Así las cosas y siendo que no se ha dado una justificación técnica para obligar a los oferentes a participar en todas las líneas, se declara **parcialmente con lugar** este aspecto, a efectos que la Administración incorpore al expediente en el apartado "*2. Información de Pliego de condiciones*", el criterio técnico que así lo sustenta, ya que lo indicado en el expediente y respuesta a la audiencia especial resulta insuficiente. En caso que no existan razones, deberá permitir la participación abierta por líneas, lo cual deberá plasmarse en el pliego y darse la debida publicidad.

**Consideración de oficio:** Como parte del análisis de este aspecto se valoró la cláusula que indica "*El oferente debe cotizar el precio unitario por cada línea, sin embargo, se adjudicará la oferta que ofrezca menor costo total de todas las líneas de esta contratación administrativa*" (ver expediente digital, apartado [2. Información de Cartel] secuencia 01 Ingreso del pliego de condiciones/ F. Documento del Pliego de condiciones, número 7, CONDICIONES TECNICAS).

En ese sentido se le indica a la Administración analice si resulta necesario valorar la razonabilidad del precio de las ofertas por cada una de las líneas que se coticen.

#### **iv) Sobre el direccionamiento sistemático a un mismo proveedor. Criterio de la División.**

Siendo que este apartado del recurso de objeción se dirige a introducir una serie antecedentes de licitaciones anteriores, **se rechaza** de plano el mismo por no referir una limitación injustificada a la participación en el presente concurso y considerando que los temas relacionados con la licitación impugnada ya fueron atendidos en la presente resolución.

#### **v) Sobre la pretensión de que incluya o no dos sobres de película de barrera no irritante.**

Observa esta División que en la pretensión número 7 del recurso de objeción se solicita "*14.7 Que incluya o no dos sobres de película de barrera no irritante*", sin embargo en el desarrollo del recurso no se hace ningún desarrollo al respecto de esta pretensión ni cómo ésta limita injustificadamente la participación de la recurrente, motivo por el cual **se rechaza** de plano la misma ante la falta de fundamentación que exigen los numerales 88 y 95 de la LGCP, así como 246 y 254 del RLGCP.

**C) SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECCIÓN INTERPUESTO POR CORPORACION SANDOVAL Y SANDOVAL S.A.**

**i) Sobre la partida 4, recolector de fluidos y compatibilidad con acoplarse al recolector canister Criterio de la División.**

La LGCP y el RLGCP disponen el deber de fundamentación de los recursos de objeción al pliego de condiciones, de manera tal que en los numerales 88 y 95 de la LGCP, así como 246 y 254 del RLGCP, se determina que todo recurso debe presentarse de forma fundamentada, acompañado de la prueba idónea, así como de los estudios técnicos que desvirtúen los criterios de la Administración o que les permitan acreditar sus afirmaciones. Aunado a ello, se establece como parte del deber de fundamentación, la obligación de los recurrentes de indicar claramente los principios y normas que se estiman infringidos.

Justamente, según los artículos 8 incisos e) y f), 40, 88 y 95 de la LGCP; así como los artículos 88, 90 y 254 del RLGCP, la Administración se encuentra facultada para establecer discrecionalmente en el pliego las especificaciones que estime pertinentes a fin de garantizar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios objeto de licitación. Bajo este panorama, deben considerar los recurrentes que la Administración se encuentra compelida a procurar atender la necesidad de la mejor manera, sin ocasionar daños a la Hacienda Pública y en ese sentido se espera de los oferentes se adhieran a estos requerimientos, en el tanto sean acordes al ordenamiento, no siendo posible ajustar requerimientos al oferente dejando de lado el fin público.

Por lo tanto, la fundamentación se constituye en un deber que recae en todo objetante al momento de interponer su recurso, de forma que las impugnaciones que no cumplan con ese mandato, serán rechazadas de plano por improcedencia manifiesta, de conformidad con lo establecido en los artículos 87, 88 y 95 de la LGCP, así como 245 inciso c), 246 y 254 del RLGCP.

Lo anterior, por cuanto al tenor del artículo 8 inciso e) de la LGCP, el pliego de condiciones ostenta una presunción de validez, por lo que a fin de desvirtuarlo, los objetantes deben acompañar su recurso con la prueba que sustente su dicho, dado que no son admisibles las meras consideraciones subjetivas que pueda tener un recurrente; de manera entonces que tratándose de los recursos de objeción, la carga de la prueba le corresponde al recurrente que impugne el pliego de condiciones.

El ejercicio del *onus probandi* por quién impugna las especificaciones, supone no sólo alegar una limitación de su participación porque estima que la cláusula no está motivada o por considerar que no refleja el mercado, sino que supone demostrar que esa limitación resulta **injustificada** en los términos que exige el artículo 254 párrafo segundo del RLGCP; es decir, es injustificada porque demuestra que el bien o servicio que ofrece puede satisfacer las necesidades de la Administración y pese a ello, la redacción del pliego le impide presentar oferta. Desde luego, ello impone el deber de identificar cuál es el objeto que ofrecería o cuáles son sus atestados (por ejemplo si se objeta experiencia) y luego entonces demostrar cómo atiende en forma equivalente o superior lo necesidad que se pretende atender pero que con la redacción del pliego no podría presentar oferta.

Estima esta División que el recurso de objeción interpuesto carece de la debida fundamentación en algunos aspectos que más adelante se dirán, pues si bien los recurrentes indican el tipo de modificación que requieren para participar, y aportan alguna documentación a manera de prueba como fichas técnicas y publicaciones de artículos médico, ello no resulta suficiente a fin de demostrar que esa modificación no afecta la calidad, funcionalidad y desempeño de los insumos para atender la necesidad de la Administración conforme lo dispone el artículo 40 de la LGCP.

Al respecto, se le debe recordar a la objetante que no basta aportar una serie de documentos o anexos con supuesto carácter probatorio, como podrían ser en este caso los aportados; sino se hace un análisis de esa documentación para argumentar precisamente cómo estos documentos acreditan que la participación se ve limitada injustificadamente o que las modificaciones que plantean no afectan la funcionalidad y el desempeño del objeto, pues el deber de fundamentación del recurso le corresponde a la empresa recurrente.

En otras palabras, debió el recurrente demostrar que las modificaciones que plantean resultan equiparables a lo definido en el pliego, y que, por ende, puede la Administración, con ellos atender su necesidad y el correlativo fin público.

Para demostrar lo anterior el recurrente bien pudo aportar, por ejemplo, criterios técnicos de profesionales acreditados en la materia que comprobaran que las modificaciones no afectarían la calidad, funcionalidad y desempeño, además, que aún con las modificaciones al pliego que se proponen, los productos siguen siendo equiparables, o incluso superiores de frente a las necesidades de la Administración.

En ese mismo sentido, todos los documentos aportados por la objetante que contienen información técnica de los equipos que pretende proponer la objetante, si bien son ofrecidos como prueba, lo cierto es que por sí solos no demuestran que las modificaciones que pretende sean conforme a la calidad, funcionalidad y desempeño del objeto que requiere la Administración y para demostrar esto debió, por ejemplo, aportar el criterio técnico de un especialista que analice esos documentos y que acreditara cómo a partir de ellos se puede concluir de forma técnica y objetiva que las modificaciones pretendidas son equivalentes en funcionalidad, desempeño y atienden la necesidad de la Administración.

Teniendo claro todo lo anterior, considera esta División que el recurso de objeción de la recurrente carece de la debida fundamentación, específicamente en los puntos técnicos que se detallan en el siguiente cuadro:

<b>CORPORACION SANDOVAL Y SANDOVAL S.A.</b>	
<b>LÍNEA</b>	<b>TEMA OBJETADO</b>
4	Recolector de Fluidos
4	Compatibilidad con acoplarse al recolector canister de 300cc a 400cc

En el caso del recolector de fluidos la objetante solicita que se considere como opcional pues en el mercado existen diversas tecnologías alternativas y que cumplen la misma función de manera igualmente efectiva y en cuanto al canister solicita que no se requiera una compatibilidad dado que existen tecnologías alternativas y más novedosas para atender esta necesidad, sin embargo, esto no quedó

demostrado mediante prueba idónea y suficiente como podría haber sido el criterio de un profesional experto en la materia, que acreditara que las tecnologías que ofrece la recurrente son equiparables a las que requiere la Administración y pueden igualmente atender su necesidad.

Se concluye entonces que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 de la LGCP que establece que los recursos deben presentarse debidamente fundamentados y con la prueba idónea, indicando la infracción sustancial del ordenamiento jurídico y con los estudios técnicos que desvirtúan los criterios en que se sustenta el acto impugnado, lo cual encuentra consonancia en el artículo 246 del RLGCP y conforme al artículo 245, es que corresponde **rechazar de plano** el recurso de objeción en cuanto a los aspectos detallados anteriormente referenciados en el cuadro.

## ii) Sobre la agrupación de líneas. Criterio de la División.

En razón de que este aspecto fue resuelto en el punto "iii" del recurso de objeción interpuesto por la empresa ELECTRONICA Y COMPUTACION ELCOM SOCIEDAD ANÓNIMA, se remite a lo ahí resuelto y se **declara parcialmente con lugar** el recurso de objeción en este aspecto.

## 5. Aprobaciones

<b>Encargado</b>	DAVID VENEGAS ROJAS	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	03/06/2025 10:20	<b>Vigencia certificado</b>	23/05/2024 13:56 - 22/05/2028 13:56
<b>DN Certificado</b>	CN=DAVID VENEGAS ROJAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=DAVID, SURNAME=VENEGAS ROJAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1107-0462		
<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>	ADRIANA PACHECO VARGAS	<b>Estado firma</b>	La firma es válida
<b>Fecha aprobación(Firma)</b>	03/06/2025 11:30	<b>Vigencia certificado</b>	26/07/2022 13:17 - 25/07/2026 13:17
<b>DN Certificado</b>	CN=ADRIANA PACHECO VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ADRIANA, SURNAME=PACHECO VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-01-0960-0433		
<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		

## 6. Notificación resolución

<b>Fecha/hora máxima adición aclaración</b>	06/06/2025 23:59		
<b>Número resolución</b>	R-DCP-SICOP-00960-2025	<b>Fecha notificación</b>	03/06/2025 11:36