

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	Maribel Astúa Jiménez		
Fecha/hora gestión	30/06/2025 09:23	Fecha/hora resolución	01/07/2025 14:34
* Procesos asociados	Recursos <input type="text"/>	Número documento	8072025000001230
* Tipo de resolución	Fondo <input type="text"/>		
Número de procedimiento	2025XE-000095-0001101142	Nombre Institución	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	LEVOFLOXACINO 5 mg / mL INYECTABLE, ADMINISTRACIÓN INTRAVENOSA E INTRAMUSCULAR, 1-10-02-4168		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000001069	09/06/2025 20:56	JOSE MIGUEL FERNANDEZ ESCALANTE	AISBERG MEDICAL SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano (Ley <input type="text"/>)	Por falta de fundament <input type="text"/>

3. *Resultando

I. Que el nueve de junio de dos mil veinticinco, se recibió en este órgano contralor por medio del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), el recurso de objeción interpuesto por la empresa AISBERG MEDICAL SOCIEDAD ANÓNIMA (recurso No. 8002025000001069) en contra del pliego de condiciones del Procedimiento Especial No. 2025XE-000095-0001101142, promovida por la Caja Costarricense de Seguro Social, en adelante la CCSS, para la compra de Levofloxacino 5 Mg / Ml Inyectable, administración intravenosa e Intramuscular.

II. Que el doce de junio de dos mil veinticinco, mediante el auto No. 8052025000001221, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara respecto del recurso de objeción interpuesto. Dicha audiencia fue contestada por la Administración mediante respuesta que se encuentra incorporada al expediente del recurso de objeción.

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 8002025000001069 - AISBERG MEDICAL SOCIEDAD ANONIMA

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. Sobre la observancia de 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 DEL RECURSO DE OBJECCIÓN INTERPUESTO POR LA EMPRESA AISBERG MEDICAL SOCIEDAD ANÓNIMA. Del porcentaje de 10% Incentivo por producción nacional: Respecto a los argumentos de las partes, se remite al expediente digital del trámite del recurso de objeción del Procedimiento Especial No. 2025XE-000095-0001101142 . Criterio de la División. El pliego de condiciones objetado dispone en el apartado de “Condiciones administrativas versión 11 Ley 9986” específicamente en el punto No. 18: “(...)Por lo anterior, se establece en el Sistema de Evaluación de Ofertas del SICOP, un factor de evaluación del 10% correspondiente a manufactura nacional (Identificado como “Incentivo por producción nacional”. (ver apartado [2. Información de Pliego de condiciones], Condiciones administrativa versión 11 Ley 9986.pdf). En esa línea el Sistema de evaluación de ofertas se determina de la siguiente forma:90 % precio y 10% Incentivo por producción nacional (ver apartado [2. Información de Pliego de condiciones], 2. Sistema de Evaluación de Ofertas)

De frente a lo transcrito, la objetante manifiesta que el pliego sea modificado para incorporar una ponderación adicional del 5% para las empresas PYMES, al igual que la que se otorgue un 5% para manufactura nacional, quedando de la siguiente forma: 90% Precio, 5% Manufactura Nacional, 5% Empresa PYME; esto porque estima que ponderación del pliego descarta cualquier tipo de ponderación, incentivo o beneficio para las Empresas PYMES, pese a su condición de sujeto preferente y al marco normativo nacional que promueve su participación.

Por su parte, la CCSS señala que no acepta lo solicitado por el proveedor de incluir un 5% adicional para empresas PYMES, alegando que tanto la ley No. 9986 y su reglamento no imponen una obligación automática de otorgar un margen de preferencia del 5% a las PYMES sino que es una posibilidad facultativa para las instituciones públicas, y regulado en las Compras Públicas Estratégicas, según el Artículo 20 de la Ley, a la vez su aplicación debe estar debidamente justificada y prevista en el pliego de condiciones.

Ahora bien, en relación con el punto objetado estima este órgano contralor que resulta trascendental hacer referencia al deber de fundamentación en los recursos de objeción. Los artículos 88 y 95 LGCP, así como los artículos 246 y 254 RLGCP disponen que todo recurso debe presentarse de forma fundamentada, acompañado de la prueba idónea, así como de los estudios técnicos que desvirtúan los criterios de la Administración o que les permitan acreditar sus afirmaciones, estableciendo también como parte del deber de fundamentación, la obligación de los recurrentes de indicar claramente los principios y normas que se estiman infringidos. En este sentido y de conformidad con lo establecido en los artículos citados, las impugnaciones que no cumplan con ese mandato, serán rechazadas de plano por improcedencia manifiesta.

Con base en lo anterior, conceptualizados los argumentos de ambas partes, estima esta División que la objetante presenta un cambio en el sistema de evaluación de las ofertas, sin embargo no ha fundamentado su pretensión respecto del factor de evaluación desde su intrascendencia, inaplicabilidad o desproporción. En ese sentido, sus argumentos se quedan en el plano de simples manifestaciones, carentes del fundamento necesario para demostrar que la licitante deba acoger su propuesta, toda vez que únicamente señala la posibilidad de incorporar un nuevo elemento en el sistema de evaluación, pese a que la definición de los factores del sistema de evaluación resulta discrecional de la Administración y no corresponde a los potenciales oferentes definir qué elementos son los más apropiados para ponderar las ventajas comparativas y seleccionar la oferta más idónea.

No obstante, el recurso de objeción al pliego no ha sido diseñado para que las empresas recurrentes intenten adaptar el pliego de condiciones a las necesidades específicas de cada empresa, pues de ser así, estaríamos supeditando el cumplimiento del interés público a los intereses propios de un particular. Es mandatorio señalar en este punto que la carga de la prueba es un deber que corresponde a quien recurre, siendo un elemento básico y primordial al momento de interponer su acción recursiva ante esta sede, en conjunción con la debida fundamentación. Así las cosas, se procede a **rechazar de plano** el recurso por falta de fundamentación.

III. CONSIDERACIÓN DE OFICIO. Sobre la incorporación de criterios diferenciados para sectores o situaciones específicas en el sistema de evaluación del pliego de condiciones.

a) Sobre las regulaciones de preferencia a la industria nacional. En consideración a la inclusión reiterada de esta cláusula como evaluación en los pliegos, la respuesta de la Administración en el caso y que además dicho componente se encuentra regulado en las “CONDICIONES ADMINISTRATIVAS VERSIÓN 11 LEY 9986” de la CCSS, se procede a realizar el siguiente análisis de oficio para clarificar la lectura del factor que hace esta Contraloría General.

Si bien la Administración licitante en su respuesta sustenta la cláusula en discusión en la Ley General de Contratación Pública, lo cierto es que la cláusula encuentra fundamento normativo específico en el Reglamento al Artículo 12 del Anexo 3 de la Ley 7017 "Ley de Incentivos para la Producción Industrial Anexo A del Arancel Centroamericano de Importación" que fue reformado precisamente por el Decreto Ejecutivo N° 43272 del 22 de octubre de 2021 y que dispone:

Artículo 3.- Régimen de Compras. La Administración de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley No. 7017, dará preferencia a los productos manufacturados en el territorio nacional, cuando la calidad sea equiparable, el abastecimiento adecuado y el precio igual o inferior al de los productos importados, además de lo regulado en el presente reglamento.

La Administración Pública deberá otorgar en la tabla de calificación o valoración de las ofertas de sus procesos de compra un diez por ciento (10%) a los oferentes que demuestren que los productos fueron manufacturados en el territorio nacional, con el objeto de promover el desarrollo productivo, la inversión nacional y extranjera establecida en el país, la generación de empleos, el desarrollo económico del país y el fortalecimiento de la sostenibilidad financiera del sistema de garantías sociales, la seguridad social y como consecuencia, del sistema de salud a largo plazo.

La Administración Pública podrá recibir entregas parciales, según se defina en cada contratación.

Para que a un bien extranjero se le apliquen los beneficios contemplados en el presente Reglamento, es necesario: i) que exista un Tratado de Integración Económica, de Libre Comercio o cualquier otro instrumento comercial internacional vigente entre Costa Rica y

el país de origen; ii) que dicho instrumento desarrolle un capítulo de compras públicas; y, iii) que la contratación esté cubierta por el capítulo correspondiente.

(Así reformado por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 43272 del 22 de octubre de 2021)

La norma reglamentaria, desarrolla a su vez la lectura de política pública definida por el legislador en el artículo 12 de la Ley de Incentivos para la Producción Industrial ANEXO A: Arancel Centroamericano de Importación (Ley No. 7017 del 16 de diciembre de 1985 y sus reformas), que realiza un ejercicio de afirmación hacia la industria local indicando:

Artículo 12.- Al efectuarse cualquier compra por parte del Gobierno de la República, las instituciones autónomas, las semiautónomas, las municipalidades o cualesquiera otras entidades oficiales, obligatoriamente se dará preferencia a los productos manufacturados por la industria nacional, cuando la calidad sea equiparable, el abastecimiento adecuado y el precio igual o inferior al de los importados. En caso de discrepancia respecto a calidades, se procederá a consultar el caso a la Oficina Nacional de Normas y Unidades de Medidas, la cual decidirá ese aspecto privativamente. Para efectos de comparación de precios se agregarán al precio de la mercancía de fabricación extranjera, los derechos de aduana y todo otro gasto de internación, aun cuando la entidad compradora está, exenta de pagarlos. El Banco Central de Costa Rica no autorizará el uso de divisas para esas compras en tanto el interesado no se ajuste a las disposiciones de este artículo. (el destacado es propio).

Como puede verse, el legislador atiende en primer término los principios de eficiencia, eficacia, competencia e igualdad, cuando indica precisamente que se trata de una calidad equiparable conforme a las regulaciones y requerimientos de las administraciones, un abastecimiento que atiende las necesidades requeridas y las condiciones de precio; para luego disponer como obligación de las administraciones públicas de otorgar preferencia a los productos manufacturados por la industria nacional.

Esta obligación ha sido también analizada por la Sala Constitucional que al respecto ha indicado en la resolución N° 03328 - 1995 de las 15:45 horas del 27 de junio de 1995:

"De esta jurisprudencia se infiere que la Sala, en términos generales, ha considerado posible, desde la perspectiva del Derecho de la Constitución, que el Estado establezca sistemas tributarios diferenciados, cuando las circunstancias, evaluadas objetivamente, así lo recomiendan, sea para estimular una zona geográfica país deprimida, o para incentivar actividades de interés general para la economía y el desarrollo de país. / III).- Como la aplicación de un régimen de incentivos para la producción industrial nacional, genera cierta desigualdad, se impone examinar si es constitucional o no proceder en tal forma. La Sala, en sentencia No. 1440-92 de dos de junio de mil novecientos noventa y dos, refiriéndose a la igualdad tributaria, indicó : / "...lo que establece el principio de igualdad, es la obligación de igualar a todas las personas afectadas por una medida, dentro de la categoría o grupo que les corresponda, evitando distinciones arbitrarias, lo cual sólo puede hacerse con aplicación de criterios de razonabilidad. De esta forma las únicas desigualdades inconstitucionales serán aquellas que sean arbitrarias, es decir, carentes de toda razonabilidad". / La anterior jurisprudencia nos lleva a examinar si las diferencias en el trato, que produce el artículo 12 de la Ley de Incentivos a la Producción Industrial, son o no razonables, para definir si son o no conformes con la Constitución Política.- / IV).- El régimen que se crea con el artículo 12, tiene por objeto proteger, cuando se dan los presupuestos de esa norma, la producción nacional. Si como lo afirma la Procuraduría General de la República, los beneficios del régimen se justifican porque la producción industrial nacional, contiene un alto grado de materias primas y otros insumos importados, que deben pagar altos costos por la nacionalización, resulta de absoluta lógica que los productos de origen extranjero deban ponderarse usando el mismo parámetro, es decir, agregándole al precio cotizado, libre de impuestos en razón de las exenciones con que cuentan los entes públicos, los impuestos que hubieran debido pagar por la internación, para determinar un valor real de comparación y hacer posible así, el principio de igualdad de oportunidades. Entender el régimen de otra manera, conduce a la conclusión de que el otorgamiento de exoneraciones fiscales en favor de los entes públicos, provocan desigualdad en el trato, porque los productos nacionales deben pagar impuestos y no así los cotizados desde el extranjero. Si a esta conclusión se agrega que el régimen no compara a sujetos ubicados en la misma situación de hecho, sino a bienes de consumo y servicios por su distinto origen y trato diferenciado desde el punto de vista tributario, entonces la conclusión es que el régimen no es arbitrario ni irrazonable. Ante bien, la diferencia de trato, además de la norma impugnada, tendría como sustento el artículo 50 constitucional, según la cual, le corresponde al Estado estimular la producción." (el destacado no es del original).

De esa forma, se trata de una preferencia que el mismo Reglamento al Artículo 12 del Anexo 3 de la Ley 7017 "Ley de Incentivos para la Producción Industrial Anexo A del Arancel Centroamericano de Importación" en su artículo 2 inciso l) define como: "Inclinación al decidir la compra entre dos o más mercancías con calidad equiparable, abastecimiento adecuado y precio igual o inferior, donde se seleccionará la manufactura nacional." Con lo que necesariamente no hay una afectación al interés público, ni a las condiciones de competencia; sino precisamente que en igualdad de condiciones se opte por la manufactura nacional. Esto es importante, porque debe reconocerse que nuestras regulaciones y acceso a la contratación pública es abierta y sin restricciones a la competencia, de forma que este tipo de preferencias tampoco genera un trato menos favorable, pues como bien se regula en el Reglamento al Artículo 12 del Anexo 3 de la Ley 7017 "Ley de Incentivos para la Producción Industrial Anexo A del Arancel Centroamericano de Importación":

"(...) Para que a un bien extranjero se le apliquen los beneficios contemplados en el presente Reglamento, es necesario: i) que exista un Tratado de Integración Económica, de Libre Comercio o cualquier otro instrumento comercial internacional vigente entre Costa Rica y el país de origen; ii) que dicho instrumento desarrolle un capítulo de compras públicas; y, iii) que la contratación esté cubierta por el capítulo correspondiente."

Así entonces, la norma supone un instrumento comercial (tratado o acuerdo) con un capítulo de compras públicas y que la contratación en que se discuta el tema esté cubierta según los supuestos del instrumento, como bien ha reconocido este órgano contralor en el pasado (RC-705-2002 de las 14:00 horas del 31 de octubre de 2002. En igual sentido puede verse la Opinión Jurídica de la Procuraduría General de la República vertida en el oficio OJ-127-2006 del 13 de septiembre de 2006), situación que parte precisamente de un principio de reciprocidad como se ha aplicado en otros ordenamientos como en el caso de la Unión Europea con la emisión del Reglamento sobre el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de terceros países a los mercados de contratos públicos y de concesiones de la Unión, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de la Unión a los mercados de contratos públicos y de concesiones de terceros países (Instrumento de contratación internacional-ICI) (Reglamento (UE) 2022/1031 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de junio de 2022).

b) Sobre la dimensión estratégica de las preferencias referidas y la contratación pública. Este órgano contralor entiende que las preferencias como las discutidas no son pacíficas respecto de su impacto en la competencia e igualdad, pese a que se reconoce un trato nacional en el supuesto de instrumentos comerciales referidos. En ese sentido, la propia OCDE ha señalado sobre las preferencias de manufactura local como una afectación al comercio (Gourdon, J., V. Bastien and L. Folliot-Lalliot (2017-03-02), “OECD taxonomy of measures affecting trade in government procurement processes”, OECD Trade Policy Papers, No. 198, OECD Publishing, Paris, p.8), sin embargo, la propia Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública refiere este tipo de estrategias como política industrial cuando indica respecto de los objetivos secundarios en la contratación pública:

“...se refiere a cualquiera de los diferentes objetivos, como el crecimiento ecológico sostenible, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, la innovación, las normas de responsabilidad corporativa o, más en general, los objetivos de política industrial, que las administraciones públicas, cada vez con mayor intensidad y de manera suplementaria al objetivo principal de la contratación, pretenden lograr mediante el uso de la contratación pública como instrumento de política.”

Así entonces, Costa Rica al igual que muchos otros países ha utilizado la contratación pública para fortalecer su industria bajo las normas referidas, sobre lo que ha indicado el Ministerio de Economía, Industria y Comercio desde una lectura de política pública que:

“Hablando en términos de producción nacional o de manufactura hay razones suficientes que justifican su impulso por parte del Estado, comenzando por lo que otras naciones han realizado, y siguiendo con su aporte en términos de empleo, producto interno bruto, valor agregado y contribución a la seguridad social, sin desconocer, claro está, el declive registrado en algunas de dichas variables, lo que obliga, indefectiblemente, a tomar medidas que contribuyan a crear condiciones que sigan haciendo de la producción local un bastión de la economía nacional. / Propiamente en términos de datos y tomando como referencia principal el valor agregado nacional, que es el que permite medir la contribución de una actividad a la economía en cuanto a la transformación que recibe un producto de previo a su destino final, se constata que el aporte de industria nacional ronda el 9,5%. Por su parte, el nivel de empleo que aglutina el sector de manufactura oscila entre 11.9% y el 11%, mientras que en términos del consumo interno dicho sector contribuye con un porcentaje cercano a 13.27%. / Teniendo como referencia ese aporte de la producción nacional y a fin de mantenerlo o incrementarlo, es posible valorar que en los procesos de evaluación de la oferta de cualquier licitación pública, las empresas nacionales participantes que demuestren que su producto es elaborado en el territorio nacional se les conceda 10 puntos adicionales (en la escala de 1 a 100); puntaje que, además, se ubica dentro de la tendencia que tienen los países con los que se realizó el benchmarking, como por ejemplo Argentina, que por medio de la Ley N° 25.551, otorga puntos adicionales en la valoración de su sistema de compras de un siete por ciento (7%), cuando dichas ofertas sean realizadas para sociedades calificadas como pymes, y del cinco por ciento (5%) para las realizadas por otras empresas nacionales. / Por lo anterior, y ante la existencia de diversos mecanismos para promover el consumo local en las compras públicas, se considera utilizar el marco del artículo 12 (Ley 7017) para hacer recomendaciones de instrumentos que coadyuven con los ya existentes. Sin embargo, en aras de mantener la simplificación de los procesos de contratación administrativa, y avanzar en la línea que ya otras legislaciones establecen (Artículo 55 bis, reglamento de la Ley de Contratación Administrativa; artículo 29 de la Ley de Residuos), se recomienda un único instrumento.

(...)

Con vista en lo señalado, se recomienda emitir una normativa que modifique el Decreto Ejecutivo N°32448-MP-MEIC-COMEX, ya sea parcial o totalmente, con el fin de introducir un instrumento de fomento a la participación de la producción industrial local en los procesos de contratación administrativa del Estado, a fin de estimular el crecimiento económico del país. / Para ello se sugiere la aplicación del instrumento antes citado, el cual reza: / • En los procesos de evaluación de la oferta de cualquier licitación pública, las empresas nacionales participantes que demuestren que su producto es elaborado en el territorio nacional se le otorgará 10 puntos adicionales (en la escala de 1 a 100). En el caso de empate, se aplicará los criterios establecidos en el artículo 55 bis del Reglamento de Contratación Administrativa.” (MEIC, Informe de análisis de mecanismo para fomentar la participación de la producción nacional en los procesos de contratación administrativa por parte del Estado, DIGEPYME-INF-009-21, 2 de mayo de 2021, pp.20-21).

Como puede verse, el ejercicio de reforma del decreto ejecutivo que se ha venido comentando tiene su génesis en un ejercicio de política pública explícito, lo cual se refleja con claridad en el Considerando V de esa norma cuando indica:

“Que ante el proceso de apertura y globalización, el Gobierno se ha dado a la tarea de garantizar a todos los sectores, la libre competencia en igualdad de condiciones; que por razones de la realidad del mercado internacional y circunstancias definidas a nivel nacional, se pone en desventaja el sector productivo costarricense cuando participa en la contratación administrativa, poniendo en peligro el equilibrio proporcionado. / Ello se corrige aplicando adecuadamente el artículo 12 del Anexo 3 de la Ley N° 7017, por lo que se hace necesaria su reglamentación.” (Considerando V, Decreto Ejecutivo N° 43272 del 22 de octubre de 2021).

La amplia referencia a la cláusula objetada en este concurso como un ejercicio de política pública respecto de la industria nacional es un ejercicio consciente de este órgano contralor para dimensionar este tipo de acciones en el contexto del artículo 20 de la Ley General de Contratación Pública que precisamente incorpora los enfoques de compra pública estratégica señalando que las contrataciones públicas servirán a la consolidación de políticas públicas tendientes al desarrollo social equitativo nacional y local y a la promoción económica de sectores vulnerables, a la protección ambiental y al fomento de la innovación (sobre la implementación de estos criterios puede verse la resolución N° R-DCA-SICOP-00529-2023).

De esa forma, para esta Contraloría General la implementación de este tipo de criterios regulados en normas especiales, requiere para su implementación en los pliegos de los concursos que se atiendan las regulaciones de la LGCP y el RLGP; como un requisito indispensable para dimensionar su aplicación y atender el efecto útil perseguido por las normas, así como no restringir innecesariamente la competencia.

c) La implementación de criterios estratégicos y la necesidad de analizar el mercado. Como ya se indicó, los pliegos de condiciones en los procesos de contratación pública pueden incluir criterios diferenciados para sectores o situaciones específicas, los cuales buscan promover la compra pública estratégica y lograr objetivos más allá del precio, como la inclusión social o la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, la inclusión de estos criterios está sujeta a la debida justificación técnica sustentada en estudios de mercado para asegurar que no limiten injustificadamente la libre competencia. La Administración, aunque goza de discrecionalidad para definir los factores de evaluación, debe asegurarse de que estos cumplan con las características esenciales del sistema de evaluación: trascendencia, pertinencia, proporcionalidad, aplicabilidad y completez.

Bajo esta perspectiva, la inclusión de criterios estratégicos debe estar sustentada en un proceso de investigación y consulta

preliminar, que justifique su pertinencia de acuerdo con las particularidades del objeto contractual y la realidad del mercado. En ese sentido, el artículo 21 LGCP es contundente al referirse a la implementación, que debe hacerse atendiendo a las particularidades del objeto contractual y el mercado, mientras que en específico el artículo 56 RLGCP exige que la Administración se apoye en una investigación de mercado a efectos de no limitar injustificadamente la participación y afectar la libre concurrencia; por lo que castiga la omisión del estudio con su desaplicación para el procedimiento. Esa lectura de mercado como se verá, **no es un simple requisito formal sino que es el único mecanismo mediante el cual las administraciones pueden dejar de lado el mandato del legislador previsto en el artículo 20 LGCP**, pues la norma dispone que la actividad contractual en que medien fondos públicos se definirá y desarrollará bajo la concepción de compra pública estratégica, reconociendo su carácter instrumental para el progreso económico y social, y el bienestar general; por lo que la regla bajo la LGCP es la inclusión de estos criterios **en todas las compras** y sólo cuando en forma justificada -mediante la investigación de mercado- no sea viable, entonces es posible no atender esa obligación.

Ahora bien, no se trata de realizar diversos ejercicios o lecturas de mercado de forma sino que de una lectura integral de la normativa y bajo el principio de eficiencia, debe considerarse que el análisis de mercado no es otro que el regulado por el artículo 34 LGCP como el estudio previo para la definición de los elementos clave del concurso, como puede ser la razonabilidad del precio, las características y posibilidades del objeto contractual, las ventajas comparativas entre empresas que sustenten la estrategia del sistema de evaluación, las posibilidades del mercado desde criterios de compra pública estratégica, entre otros. Al efecto, dispone la norma legal en lo que interesa que:

ARTÍCULO 34- Estudio de mercado y precios de referencia.

Previo a la estimación de la contratación, la Administración debe considerar lo indicado en el artículo 17 de la presente ley como un insumo más, debiendo realizar un sondeo o un estudio de mercado según lo que disponga el reglamento de esta ley, sustentado en información de fuentes confiables con el propósito de obtener los precios de referencia a los que podrá adquirir los bienes, las obras y los servicios y determinar los precios ruinosos o excesivos, conforme lo establezca el reglamento de esta ley.

El estudio de mercado tendrá también como fin establecer la existencia de bienes, obras o servicios, en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas, así como verificar la existencia de proveedores, permitir la toma de decisiones informadas respecto del procedimiento de contratación y proporcionar información para la determinación de disponibilidad presupuestaria. Dicho estudio deberá considerar todo el ciclo de vida de la contratación y tomar en cuenta el principio de valor por el dinero, todo lo cual se deberá desarrollar en el reglamento de la presente ley.

A su vez, las figuras de estudio y sondeo de mercado que luego regula con algún detalle el artículo 4 inciso c) RLGCP refiere al estudio como el instrumento para que las instituciones identifiquen las posibilidades ofrecidas por el mercado a través de un estudio riguroso, especializado y partiendo de muestras concretas en un mayor espacio de tiempo; mientras que el sondeo si bien tiene el mismo objetivo, se realiza a través de una pequeña muestra aleatoria y, en consecuencia, se genera en un menor plazo. El artículo 56 RLGCP no detalla en específico si debe hacerse uno u otro, sino que refiere un proceso de investigación de mercado pero sí incluye el concepto de consulta preliminar de mercado complementado con un proceso de vigilancia tecnológica, que valga señalar es más propio de los conceptos de compra pública de innovación que también se incorpora en la LGCP bajo enfoques de compra pública estratégica (al respecto puede verse a DIEZ SASTRE, Silvia, Consultas preliminares del mercado en la contratación pública local: aproximación sistemática a su régimen jurídico, en Anuario de Derecho Municipal, Núm. 17, 2023, Sección Estudios, pp. 47-83, Madrid, 2024).

Precisado lo anterior, ciertamente, dentro de su actuar discrecional puede definir la Administración un sistema de evaluación en el cual se incluyan los rubros que considere necesario evaluar, no obstante resulta claro que al decidir incluir dichos criterios, los mismos deben de justificarse de frente a la necesidad, oportunidad y trascendencia respecto al objeto de contratación en particular, todo lo cual debe quedar plasmado en esa motivación técnica que además debe ser integrada al expediente de la contratación, ello en virtud del objeto contractual, la realidad y posibilidades del mercado y así lograr un uso eficiente de los recursos públicos.

En el caso particular de la CCSS, la “Condiciones administrativas versión 11 Ley 9986” indica en el punto No. 18: “REFORMA AL REGLAMENTO AL ARTÍCULO 12 DEL ANEXO 3 DE LA LEY 7017 “LEY DE INCENTIVOS PARA LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL ANEXO A DEL ARANCEL CENTROAMERICANO DE IMPORTACIÓN, DECRETO EJECUTIVO N°32448-MP-MEICCOMEX DEL 28 DE ABRIL DEL 2005. (Publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 219, el 12 de noviembre del 2021, Alcance No. 231). Normativa, que textualmente indica: “La Administración Pública deberá otorgar en la tabla de calificación o valoración de las ofertas de sus procesos de compra un diez por ciento (10%) a los oferentes que demuestren que los productos fueron manufacturados en el territorio nacional, con el objeto de promover el desarrollo productivo, la inversión nacional y extranjera establecida en el país, la generación de empleos, el desarrollo económico del país y el fortalecimiento de la sostenibilidad financiera del sistema de garantías sociales, la seguridad social y como consecuencia, del sistema de salud a largo plazo.” **Por lo anterior, se establece en el Sistema de Evaluación de Ofertas del SICOP, un factor de evaluación del 10% correspondiente a manufactura nacional (Identificado como “Incentivo por producción nacional”)**, para lo cual los oferentes deben demostrar que los productos fueron manufacturados en el territorio nacional según lo indica la misma normativa, aportando junto con la oferta o en el plazo concedido por la Administración para subsanaciones, la certificación emitida por el Ministerio de Economía que certifica dicha condición y ampara la solicitud de aplicación del artículo 12 de la Ley 7017 expresada en la oferta presentada.”(el subrayado no es del original)

Al respecto, y dado el análisis hecho hasta ahora, se reitera que si bien existe una norma la cual tiene como propósito “estimular la producción nacional y la organce de tal forma que, se promueva con el dinero de los costarricenses el más adecuado reparto de la riqueza en su territorio” (véase informe DIGEPYME-INF-003-2024 del Ministerio de Economía, Industria y Comercio citado en Resolución No. R-DCP-SICOP-00321-2024), la Administración Pública, no está eximida de realizar la debida motivación como cualquier otro acto administrativo, siguiendo los parámetros ya referidos de los artículos 34 y 56 LGCP. **De esa forma, para la inclusión de ese factor se impone la realización de la investigación de mercado para determinar si efectivamente existen empresas en el mercado que atiendan el criterio y en consecuencia se justifique su inclusión en el sistema de evaluación;** de forma que en sentido contrario, bien podría la Administración incluir otros factores que agreguen valor por el dinero en la selección de la oferta más idónea.

En esa línea la propia CCSS, en oficio No. DABS-AAABS-0770-2025, mediante el cual atiende la Audiencia brindada por el órgano controlador como parte del trámite de este recurso de objeción, indica que “A la luz del marco normativo vigente y la jurisprudencia administrativa aplicable, se concluye que la incorporación de incentivos o criterios diferenciados a favor de las PYMES en los procedimientos de contratación pública constituye una facultad reglada de la Administración, no una obligación automática. Su aplicación debe estar sustentada en una justificación técnica y jurídica clara, alineada con los objetivos del procedimiento y la naturaleza del objeto contractual.” Sobre lo cual no corresponde referirse en este momento, pero valga señalar que sobre las consideraciones de ponderación de PYMES existe normativa especial específica en materia de contratación pública (artículo 20 de la

Ley 8262 del 2 de mayo de 2002 y sus reglamentaciones) y también bajo la LGCP (artículo 23 LGCP), por lo que si al momento de realizar el análisis de mercado para la valoración de criterios de compra pública estratégica se deriva la posibilidad de impulsar también a las PYMES, resulta obligatorio conforme al artículo 20 LGCP que se incorpore ese factor al sistema de evaluación y no voluntaria o “discrecionalmente” como ha señalado la Administración, pues el mandato de legislador no es voluntario y mucho menos existe una discrecionalidad en un ejercicio normativo claramente reglado, sino únicamente desde la motivación técnica del análisis de mercado frente a las posibilidades de acción afirmativa que refleje por el tipo de compra, el objeto contractual u otras variables. Ahora bien, se reitera que la inclusión de criterios de contratación pública estratégica no debería ser automática o por defecto incluida, sino que debe existir un ejercicio de análisis y fundamentación, sustentado en una investigación de mercado que permita determinar si de frente al objeto de la contratación que le ocupa, existen oferentes que cumplan con esa condición y que puedan ser potenciales oferentes, todo lo cual deberá agregar al expediente administrativo para que sea de conocimiento de todos los interesados. **Así entonces, en específico con la producción nacional que se ha venido exponiendo, en adelante se hace necesario que la Administración realice la lectura de mercado que le permita la inclusión del factor bajo la ponderación definida por la norma de un 10%; así como cualquier otro factor de compra pública estratégica en los términos mandatorios del artículo 20 LGCP.**

5. Aprobaciones

Encargado	MARIBEL ASTUA JIMENEZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	01/07/2025 12:07	Vigencia certificado	15/05/2025 15:04 - 14/05/2029 15:04
DN Certificado	CN=MARIBEL ASTUA JIMENEZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=MARIBEL, SURNAME=ASTUA JIMENEZ, SERIALNUMBER=CPF-01-1039-0174		
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)	01/07/2025 14:34	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		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	04/07/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01180-2025	Fecha notificación	01/07/2025 14:40