



Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	Natalia López		
Fecha/hora gestión	19/09/2025 08:55	Fecha/hora resolución	19/09/2025 09:14
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000001836
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2025XE-000131-0001101142	Nombre Institución	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	Medroxiprogesterona acetato 5 mg, código, tabletas ranuradas código 1-10-35-1120 Ley 6914		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000001668	26/08/2025 16:52	MAURICIO FONSECA PINILLA	PANAMEDICAL DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

3. *Resultando

- Que mediante auto No. 8052025000001819 de las 09:10 horas del 29 de agosto de 2025, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante.
- 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 8002025000001668 - PANAMEDICAL DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA

CONSIDERACIONES DE OFICIO. Este órgano contralor estima oportuno orientar la gestión de los procedimientos de contratación pública por medio de las siguientes consideraciones.

A. Aspectos previos al procedimiento:

i. Modalidad Según demanda: Por medio del histórico de consumo en esta modalidad la Administración determina el presupuesto estimado; así como, el procedimiento ordinario que se seguirá en el concurso. (R-DCP-SICOP-00701-2025 del 28 de abril).

ii. 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.

B. Sobre la evaluación de Ofertas:

i. Trascendencia del incumplimiento: La Administración se encuentra en la obligación de sustentar sus actos. Así en el caso de incumplimientos de las ofertas, se espera que este sea analizado bajo el norte de la consecución del fin perseguido con el concurso, y cómo este se ve afectado a raíz de ese incumplimiento, de manera que sean excluidas ofertas que presenten vicios sustanciales, y no aquellas en las que el vicio es intrascendente. (Resolución R-DCP-SICOP-02051-2024 del 16 de diciembre).

ii. Subsanación: La lectura de esta debe realizarse bajo la luz de los principios de eficiencia e igualdad con una orientación a los resultados. Así: 1- La Administración debe estudiar la oferta presentada y prevenir en un solo documento los aspectos que deben solventarse, para ello se requiere claridad en lo que la Administración espera sea atendido. Sin embargo, ante la nueva información, es posible que la Administración solicite efectuar un nuevo requerimiento. 2- El plazo que se fije para atender debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad de frente al requerimiento. 3- No es necesario solicitar subsanar aspectos que no requieren mayor manifestación del oferente. 4- Si el oferente no procede dentro del plazo establecido a subsanar operará la sanción de caducidad. No obstante, se debe analizar la trascendencia del incumplimiento. 5- No es posible en fase recursiva subsanar aspectos que en su momento fueron claramente prevenidos por la Administración. (Resolución No. R-DCP-SICOP-01070-2024 del 24 de julio). 6- La subsanación de oficio no es una habilitación irrestricta para los oferentes de hacerla en cualquier momento, pues la Administración cuenta con plazos para cumplir con las etapas del procedimiento. (R-DCP-SICOP-00097-2025 del 21 de enero)

iii. Razonabilidad del precio bajo la nueva LGCP.

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

Considerando que este órgano contralor mediante el ejercicio de sus competencias en materia de impugnación ha encontrado diferentes prácticas sobre la valoración de razonabilidad del precio que en algunos casos incumplen o se apartan parcialmente de lo dispuesto en la normativa vigente, las cuales ha enmendado cuando las condiciones de la impugnación y su fundamentación lo permiten, se estima importante

reiterar algunos conceptos sobre la valoración de razonabilidad. Así entonces, este órgano contralor estima oportuno realizar una serie de consideraciones oficiosas sobre el tema en términos preventivos, sin que implique que se ha realizado un análisis de las cláusulas que regulan el tema en el pliego impugnado (ni que el tema no se haya abordado apropiadamente) o un estudio del tema que trascienda la discusión de los aspectos expuestos en el recurso.

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

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

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

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

d) Posibilidad de subsanar el estudio de mercado. El estudio de mercado como el análisis de razonabilidad están estrechamente relacionados, siendo el primero la base del segundo. Ahora bien, tomando como referencia las disposiciones del artículo 44 del RLGCP, este órgano contralor entiende que existen situaciones que pueden llevar a afectar el resultado obtenido por el estudio realizado al momento de analizar ofertas, siendo el objetivo del estudio de mercado reflejar la situación de este, se entiende que es posible su subsanación, bajo tres

situaciones debidamente justificadas y acreditadas: 1) Que la situación no existiera al momento en que se realizó el estudio de mercado. 2) Presencia de errores técnicos constatables en el estudio realizado. 3) Situaciones excepcionales del mercado específico. (Resolución No. R-DCP-SICOP-00743-2025)

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

En cuanto a la indagatoria, la Administración podrá solicitar a los oferentes que presentan precios presumiblemente excesivos o ruinosos que justifiquen sus precios. Ante esto, el oferente debe justificar por medios idóneos las razones por las que su precio si es razonable. Recibido esto, la Administración deberá motivar las razones por las que encuentra que lo es o no. (R-DCP-SICOP-01159-2025 del 27 de junio).

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

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

f) Consecuencias de no cumplir la normativa vigente sobre razonabilidad. Conforme lo que se ha indicado, la definición de los precios de referencia y las bandas de tolerancia debe hacerse desde el pliego del concurso (R-DCP-SICOP-01450-2024 de 18 de setiembre de 2024) y no puede variarse o desconocerse por la Administración bajo el argumento de que se trataba de una metodología simplemente referencial. De igual forma, la omisión del cumplimiento de los análisis de mercado, la fijación del precio de referencia y las bandas de tolerancia implicaría eventualmente que el acto final adolece de un vicio en el motivo, que en cada caso no exime al eventual disconforme de la carga de prueba para desvirtuar la presunción de validez que cobija al acto final y cuya conservación demanda el principio de eficiencia constitucional.

En los casos en que estas circunstancias se acrediten y exista un mejor derecho de quién impugna, ciertamente le corresponderá a la Administración realizar los estudios de mercado, definir precios de referencia y bandas y luego aplicarlos a las ofertas recibidas; es decir, se hace necesario que se cumpla a cabalidad con las etapas para razonabilidad previstas por la legislación y desarrolladas por el respectivo reglamento, no como un rito formal sino como un aspecto sustantivo del procedimiento de concurso. Este cumplimiento si bien no amerita la nulidad del procedimiento en consideración a los principios de eficacia y eficiencia, no es un aspecto soslayable o facultativo para la Administración por lo que debería enmendarse; por lo que en afán de evitar retrasos innecesarios al interés público debe cumplirse con lo dispuesto por la normativa vigente en forma oportuna. Por lo demás, podría no precluir la discusión del tema para efectos de una impugnación del acto final porque precisamente los estudios se hicieron con posterioridad a la apertura, circunstancia que podría evitarse eventualmente de definirlos desde el pliego y dejar su discusión al recurso de objeción en una etapa más temprana. Desde luego, cada caso amerita un análisis específico de lo actuado y de las especiales particularidades.

SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR PANAMEDICAL DE COSTA RICA S.A. 1) Sistema de evaluación. Incentivo por producción nacional. Criterio de División. El pliego de condiciones señala lo siguiente: *“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 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.”

La recurrente argumenta que el factor de evaluación en cuestión fue incluido automáticamente y no se fundamenta en un estudio de mercado genuino, como lo exige la normativa. Señala que el fabricante es de la India, por lo que considera injustificada la inclusión de dicho factor de evaluación y solicita su eliminación, proponiendo que el precio constituya el 100% del factor de evaluación.

La Administración refuta lo alegado por la recurrente, ya que argumenta que el estudio de mercado y estimación de precios se ajustaron a lo establecido en la Ley General de Contratación Pública y su Reglamento; así como la Guía institucional GL-GF-GIT-DTBS-ARE-GT004-2023. 14 Aclara que no se encontraron registros en el banco de precios del SICOP, no se recibieron cotizaciones de posibles oferentes y no se identificaron otras fuentes de información, tanto nacionales como internacionales. Finalmente, la Administración sostiene que la presente contratación incorpora un incentivo del 10% a la producción nacional, en cumplimiento de la obligación legal derivada de la Ley 7017.

Es crucial reiterar la postura de este órgano contralor sobre la incorporación de criterios diferenciados en la evaluación de los pliegos de condiciones. Recientemente, se ha enfatizado que para la inclusión de cláusulas que bonifican la producción nacional debe mediar un ejercicio que dimensione su aplicación y asegure la efectividad de las normativas, para evitar restricciones innecesarias a la libre competencia. En otras palabras, aunque se reconoce la discrecionalidad de las Administraciones para definir los componentes del sistema de evaluación, es imprescindible que estos criterios se justifiquen en función de la necesidad, oportunidad y trascendencia del objeto contractual específico. Esta justificación técnica debe ser documentada e integrada al expediente de contratación, considerando el propósito del contrato, las realidades y posibilidades del mercado, y así garantizar un uso eficiente de los recursos públicos.

Al respecto, esta Contraloría General mediante la Resolución R-DCP-SICOP-01180-2025 del 01 de julio de 2025 señaló lo siguiente: *“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 (...) 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 organice 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.”* (Destacado es parte del original)

Es decir, para que el factor en cuestión se incluya en el sistema de evaluación, es indispensable realizar una investigación de mercado, la cual determinará si existen empresas en el mercado que cumplan con el criterio, justificando así su inclusión. De no ser el caso, la Administración podría considerar otros factores que aporten valor en la selección de la oferta más adecuada.

En el presente caso, la Administración argumenta que la inclusión del porcentaje en el sistema de evaluación se fundamenta en el artículo 12 de la Ley de Incentivos para la Producción Industrial. Sin embargo, se observa una omisión significativa en la justificación de esta decisión dado que se echa de menos un análisis detallado y explícito que demuestre cómo se valoró y justificó, de manera específica, la inclusión del rubro de producción nacional dentro del marco del sistema de evaluación. La ausencia de un estudio de mercado que respalde esta medida genera

incertidumbre sobre la transparencia y la objetividad del proceso, así como sobre el impacto real que tendrá en la evaluación de las ofertas. Es fundamental que la Administración justifique la pertinencia y la metodología utilizada para la inclusión de dicho porcentaje, garantizando así la coherencia con los objetivos de la Ley de Incentivos y la equidad en la evaluación de las propuestas.

Así las cosas, tras un análisis de los argumentos presentados, se declara **parcialmente con lugar** el presente aspecto dado que es necesario que la Administración lleve a cabo una lectura de mercado detallada y rigurosa para la correcta inclusión de un factor cuya ponderación ya ha sido definida por la normativa aplicable en un 10%.

Además, la Administración deberá considerar e integrar cualquier otro factor de compra pública estratégica que resulte pertinente, siempre en estricto cumplimiento de los términos mandatorios establecidos en el artículo 20 de la LGCP. Esta disposición legal subraya la importancia de una gestión contractual transparente, eficiente y orientada a la maximización del interés público. La ausencia de una adecuada lectura de mercado podría comprometer la equidad y la competitividad en los procesos de contratación, afectando negativamente la consecución de los objetivos estratégicos de la Administración.

5. Aprobaciones

Encargado	NATALIA LOPEZ QUIROS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	19/09/2025 09:02	Vigencia certificado	04/03/2022 11:47 - 03/03/2026 11:47
DN Certificado	CN=NATALIA LOPEZ QUIROS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=NATALIA, SURNAME=LOPEZ QUIROS, SERIALNUMBER=CPF-01-1016-0337		
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)	19/09/2025 09:14	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	24/09/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01749-2025	Fecha notificación	19/09/2025 10:21