


Emitir resolución de recursos
1. Generar resolución de recursos

Encargado	ANDREA SERRANO RODRIGUEZ		
Fecha/hora gestión	07/10/2025 12:18	Fecha/hora resolución	07/10/2025 13:46
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000001967
* Tipo de resolución	Resolución de admisibilidad		
Número de procedimiento	2024XE-000175-0001101142	Nombre Institución	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	Dapagliflozina 10 mg, comprimidos recubiertos, administración oral, uso humano. Código 1-10-39-0441, Compra amparada al régimen especial Ley 6914,		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8122025000001085 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 1	25/09/2025 20:58	GASSAN NASRALAH MARTINEZ	INVERSIONES ORIDAMA SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano	Falta de legitimación
8122025000001083 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 1	25/09/2025 14:37	JULIO ANTONIO BARQUERO CORDERO	DISTRIBUIDORA FARMANOVA SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano	Falta de legitimación
8122025000001082 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 1	25/09/2025 14:32	JULIO ANTONIO BARQUERO CORDERO	DISTRIBUIDORA FARMANOVA SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano	Falta de legitimación

Resultado del acto final

Se confirma Acto Final

Emitir el por tanto de la resolución**3. *Resultando**

I.- Que la presente resolución se dicta dentro del plazo de ley y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

4. *Considerando**Recurso 8122025000001085 - INVERSIONES ORIDAMA SOCIEDAD ANONIMA**

I.- HECHOS PROBADOS. Los hechos que se han tenido por demostrados para efectos de la resolución, se han incorporado a la parte considerativa de la resolución con su respectiva referencia de prueba, para su ubicación en el expediente digital tramitado a través del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, a cuya documentación se tiene acceso ingresando a la dirección electrónica <http://www.sicop.go.cr/index.jsp>, pestaña expediente electrónico, digitando el número de procedimiento, e ingresando a la descripción del procedimiento de referencia.

II.- Sobre la admisibilidad del recurso interpuesto por Inversiones ORIDAMA.

En primer término, conviene señalar que la Administración promovió el procedimiento 2024XE-000175-0001101142, en el que se presentaron las siguientes ofertas: DISTRIBUIDORA FARMANOVA SOCIEDAD ANÓNIMA, CEFA CENTRAL FARMACEUTICA SOCIEDAD ANÓNIMA, INVERSIONES ORIDAMA SOCIEDAD ANÓNIMA y DROGUERÍA EUROPEA SOCIEDAD ANÓNIMA. Tras el análisis de ofertas, la Administración adjudicó el procedimiento a la oferta CEFA CENTRAL FARMACEUTICA SOCIEDAD ANÓNIMA. (Información de Adjudicación)/Acto de adjudicación).

-CONSIDERACIONES PRELIMINARES: -SOBRE EL DEBER DE FUNDAMENTACIÓN DE LA ACCIÓN RECURSIVA. Con respecto al deber de la fundamentación de una acción recursiva, resulta de importancia tomar en cuenta que tanto la Ley General de Contratación Pública como su Reglamento, establecen una serie de lineamientos a considerar tanto para la presentación de recursos de objeción, como para los recursos de apelación contra el acto final.

En este sentido, es necesario recordar que, conforme a los artículos 88 de la LGCP y 245, 246, 262 y 266 de su Reglamento, resulta esencial que el recurrente exponga en su escrito de interposición las razones por las cuales consideran que el acto final debe ser modificado y por qué debe emitirse un nuevo acto a su favor. Al respecto, el artículo 88 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) establece que los recursos se presentarán debidamente fundamentados y con la prueba idónea, con invocación de los principios de la contratación pública y normas infringidas, debiendo indicar la infracción sustancial del ordenamiento jurídico que se alegue como fundamento de la impugnación, y aportando los estudios técnicos que desvirtúen los criterios en que se sustente el acto impugnado. En el mismo orden de ideas el artículo 246 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP) recalca que cuando el recurrente discrepe de los estudios que sirven de motivo a la decisión administrativa, deberá rebatir esos estudios en forma razonada, aportando criterios emitidos por profesionales calificados en la materia, que los desvirtúen, prueba que será valorada conforme a las reglas de la ciencia y técnica pertinentes por parte de quien resuelva.

Al tenor de lo anterior, es indispensable que al momento de interponerse una acción recursiva en contra del acto final que se ha dictado en un procedimiento de licitación, como ha sucedido en el caso de marras, los apelantes deben fundamentar en la forma debida sus argumentos y/o alegatos. Lo anterior, por cuanto la carga de la prueba les compete. Normas como la anteriormente transcrita recuerdan la obligación en cuanto al hecho de que todo recurso de apelación debe presentarse debidamente fundamentado. Esto implica que quien apele presente ante este órgano contralor argumentos concretos, claros y debidamente sustentados junto con la prueba idónea, sólida y suficiente, en que apoye sus argumentaciones. Aunado a lo anterior, cuando se discrepe de aquellos estudios que motivaron la adopción final de parte de la contratante, deberá rebatirlos en forma razonada, aportando criterios emitidos por profesionales calificados en la materia que pretende desvirtuar. Atender ese deber de fundamentación implica entonces apegarse a los lineamientos que las normas estipulan. La falta de fundamentación radicará entonces entre otros, cuando un apelante presenta argumentaciones sin el debido sustento probatorio o con una prueba débil para amparar su defensa.

Conviene hacer hincapié en que los actos administrativos gozan de una presunción de validez, lo que significa que se presumen ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario y declare su invalidez quien resulte competente para ello. Esta presunción es fundamental para la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones entre la Administración y los administrados. Es precisamente a partir de esa presunción, que le es exigible al recurrente traer los elementos probatorios suficientes que logren desvirtuar dicha presunción, de tal forma que acrediten la existencia de vicio de tal magnitud que tenga el mérito suficiente para la anulación del acto final dictado por parte de la Administración. De esa manera, no resulta suficiente con que al momento de la interposición del recurso, la apelante se limite a enunciar potenciales agravios, pretendiendo generar duda con respecto a la validez de acto, cuando lo que corresponde es acreditar que efectivamente existe un vicio que amerita la anulación del acto que se discute.

1.- Sobre la supuesta falta de motivación en el estudio de razonabilidad de precio. Criterio de la División.

La recurrente señala que el acto de la readjudicación adolece de nulidad absoluta y solicita la anulación del Estudio de Razonabilidad de Precio DABS-AGM-4301-2025 y del acto final, a fin de que el concurso sea readjudicado a su favor, por ser la única oferta elegible con precio cierto, definitivo y razonable dentro de las bandas de referencia.

Considera que el precio ofertado por CEFA de \$16.57, se ubicó una vez más fuera de la banda inferior de precios, y el nuevo estudio de la CCSS, DABS-AGM-4301-2025 incurrió nuevamente en vicio de motivación al aceptar la justificación de CEFA sin realizar un análisis económico-financiero riguroso y basándose únicamente en la información aportada por los interesados.

Afirma que la Administración actuó con inconsistencia y contradicción al modificar las bandas de precios por errores técnicos y al descartar fuentes institucionales de manera discrecional, lo cual resulta en una banda inferior artificialmente baja.

Considera que el estudio de razonabilidad contiene errores metodológicos y la modificación de las bandas de precio ya que la CCSS modificó las bandas de precios originales, descartando información institucional como el sondeo de mercado y el banco de precios SICOP, alegando alto coeficiente de variación, e incorporando fuentes internacionales (Cenabast-Chile) y fundamentó la actualización de las bandas referenciales de precios en la existencia de errores técnicos visibles y la necesidad de ajustar los parámetros a la realidad del mercado, lo que vicia de nulidad.

Sobre el particular se tiene que la CCSS, en atención a lo ordenado mediante resolución R-DCP-SICOP-01375-2025 emitió el nuevo estudio de razonabilidad del precio, mediante oficio DABS-AGM-4301-2025, en dicho estudio señala que identificó una diferencia marcada, más del 80%, entre los precios obtenidos en el sondeo de mercado inicial y los precios efectivamente ofertados, lo cual introducía valores atípicos que alteraban la estimación inicial de precios de referencia, lo que le exigió la aplicación de criterios para excluir datos que no reflejaran el comportamiento real del mercado.

Adicionalmente, el estudio señala que la herramienta inicial "HERRAMIENTA PARA LA ESTIMACIÓN MONTO DE LA CONTRATACIÓN" cometió un error técnico al duplicar la inserción de un precio suministrado por el Comité Central de Farmacoterapia (CCF), lo cual indujo una sobreponderación de un único valor, distorsionando el promedio y la desviación estándar y afectando directamente la estimación de las bandas.

En ese sentido, el estudio determina que la duplicación de datos en la herramienta es un error técnico que distorsiona el cálculo de promedios y desviaciones estándar, afectando la determinación de bandas de precios aceptables y la validez de los resultados, y considera indispensable

corregir esta duplicidad y recalcular las bandas con datos independientes.

Señala además, que la inclusión de precios internacionales en las bandas de precios es necesaria y está justificada técnica y normativamente, dado que las fuentes tradicionales resultaron insuficientes.

Tal actuación por parte de la Administración encuentra fundamento en el artículo 44 inciso d) del RLGCP, que dispone la posibilidad que por diversos factores la Administración deba actualizar el estudio de mercado y los parámetros resultantes de este, ante situaciones excepcionales, para corregir un error técnico visible y ante situaciones sobrevinientes que acontecen después de emitido el respectivo estudio de mercado, o bien por información no existente al momento de la elaboración del estudio de mercado.

Dicha posibilidad ha sido permitida por esta Contraloría y que fue expuesta en la resolución R-DCP-SICOP-01375-2025, que ordenó a la Administración realizar un nuevo estudio de razonabilidad, en el tanto el artículo 44, inciso d) del RLGCP, norma que permite ampliar las fuentes de información ante impactos significativos en el mercado, buscando que los precios se ajusten a la realidad, lo que implica que, durante el análisis de ofertas, la información del estudio de mercado puede actualizarse, ajustando los parámetros de precios de referencia y banda de tolerancia del pliego de condiciones, aspectos que se verifican en la motivación del estudio de razonabilidad del precio, emitido mediante oficio DABS-AGM-4301-2025.

Ahora bien, la recurrente argumenta que existe un vicio de nulidad en el estudio de razonabilidad ya que considera que contiene errores metodológicos y la modificación de las bandas de precio, ya que la CCSS modificó las bandas de precios originales, pero no demuestra dónde radica el vicio que alega, ni explica más allá de realizar un recuento de las actuaciones de la Administración y señalar que dichas actuaciones presentan inconsistencias y contradicciones en el nuevo estudio de razonabilidad de precios, sin llegar a demostrar dónde radica la falta de motivación que alega y cómo esas inconsistencias que señala, invalidan el estudio de razonabilidad al punto de no lograr determinar la razonabilidad de las ofertas, y principalmente no menos importante, demostrar de qué forma entonces el precio de la adjudicataria no resulta razonable.

Debió la recurrente demostrar cómo la metodología utilizada y los factores para determinar las ofertas como razonables devienen en ilegales o irrazonables o contrarias a la normativa y por tanto en nulas y cómo afecta ello la correcta valoración del precio de la adjudicataria, debiendo concluir además de qué manera su precio no es susceptible de ser adjudicado, pues no basta solo con indicar que existió un vicio en el actuar de la Administración, sino que unido a ello, debe demostrarse en dónde radica el incumplimiento de la adjudicataria.

En ese sentido se tiene que el estudio realiza un análisis de la información presentada por CEFA y señala:

"Criterio del Analista: El precio de CEFA CENTRAL FARMACEUTICA S.A., que se ubica por debajo de la banda inferior, fue justificado por la empresa, indicando que el precio no es ruinoso para la empresa, lo cual se fundamenta en los siguientes aspectos: - Su oferta se basa en información proporcionada por el fabricante: el oferente aportó documento denominado "Formulario de autorización para participar en Concurso de Compra Institucional" en el cual se evidencia el precio definido por el fabricante Sandoz, el cual en concordante con el valor del 91.91% correspondiente al costo CIF en la estructura de precios de la oferta. El costo unitario CIF corresponde a \$15.23, el cual incluye el costo del producto más el costo del seguro y transporte en el país, siendo este el rubro de mayor relevancia en el precio ofertado. Aunado a lo anterior, el oferente aportó oficio de fecha 30 de julio de 2025, suscrito por el representante legal de la empresa Sandoz Pharmaceuticals Panamá S.C, donde confirma el compromiso de mantener el precio ofertado para el proceso de licitación 2024XE-000175-0001101142, durante todo el plazo de vigencia del contrato, así como durante las posibles prórrogas que se deriven del mismo. Por lo tanto, este componente del precio ofertado se encuentra justificado. - Se aporta información con respecto a la estimación de los gastos de nacionalización y administrativos: el oferente aporta una certificación emitida por el Contador Público Autorizado, Lic. Alexander Oviedo Morales, en la que se validan como reales los componentes de la estructura del precio ofertado. En particular, se confirma que los rubros de nacionalización y gastos administrativos representan un 0.92% cada uno del precio total, siendo porcentajes correctos y consistentes con las condiciones de esta contratación. Al respecto, el CPA efectuó una evaluación de la relación de los costos logísticos y administrativos expresados como porcentaje del valor del producto CIF adquirido a la empresa Sandoz, con base en datos históricos y registros documentales de la empresa Cefa. Por lo tanto, estos componentes del precio ofertado se encuentran justificados. - Se percibirá una utilidad con el negocio: La propuesta presentada demuestra una utilidad asociada a la ejecución del negocio del 6.25%, lo que evidencia que el precio ofertado es efectivamente remunerativo y garantiza la sostenibilidad financiera de la operación. Este margen razonable refuerza que la oferta no incurre en ruinosidad, sino que permite cubrir los costos, obtener un beneficio justo y mantener el equilibrio entre la viabilidad comercial y el interés público. De esta manera, se asegura el cumplimiento eficiente de las obligaciones contractuales, respaldando la calidad y entrega del medicamento en condiciones óptimas para la Institución. - Volumen de la compra: El menor precio ofertado se explica principalmente por el considerable volumen de compra solicitado por la Institución, en aplicación del principio de economía de escala. Tal como se indicó anteriormente, esta es la primera vez que se realiza una adquisición centralizada de este medicamento, lo que implica una demanda significativamente mayor en comparación con las compras aisladas y de bajo volumen que anteriormente ejecutaron algunos hospitales de forma individual. Estas adquisiciones previas, al manejar cantidades mínimas, resultaron en precios unitarios considerablemente más altos. En cambio, la contratación actual contempla un volumen sustancial, lo cual permite a los oferentes optimizar costos logísticos, de producción y distribución, trasladando esas eficiencias al precio ofertado. Por tanto, el volumen estimado en esta contratación constituye un factor determinante en la reducción del precio unitario ofrecido.. - Medicamento genérico: tras el vencimiento de la patente del medicamento innovador fabricado por Astrazeneca en diversos países, se abrió oficialmente la posibilidad de comercialización de versiones genéricas, los cuales tienen un menor costo. Esta circunstancia resulta especialmente relevante, ya que, la entrada de productos genéricos en el mercado nacional introduce una significativa reducción de costos frente al medicamento original e incluso en comparación con otros genéricos disponibles. En este periodo de transición, el mercado experimenta una dinámica de ajuste, donde la competencia entre nuevas alternativas impulsa todavía más la eficiencia y la accesibilidad, beneficiando directamente tanto a las instituciones de salud como a las personas usuarias mediante precios más competitivos y sostenibles. - El oferente destacó que está en condiciones de cumplir con el contrato en todos sus extremos, dada su amplia experiencia en la comercialización de medicamentos en el país." (ver Número de secuencia 1727001/ Listado de solicitudes de verificación /2024XE-000175-0001101142 Dapagliflozina 10 mg. V3_rev_04-08-25 VF.pdf).

De lo anterior se tiene que la Administración ha presentado una justificación debidamente fundamentada para la modificación de los parámetros de precio, la cual se basa en la detección y comprobación de un error técnico específico, así como en la identificación de datos atípicos de distorsión en el análisis original, aspectos que permiten actualizar el estudio de mercado y los parámetros resultantes de este, por lo que de la información contenida en el estudio no se evidencia un vicio de nulidad absoluta en la metodología empleada para corregir los errores identificados durante la fase inicial del procedimiento de estudio, como lo afirma el recurrente, razones por las que se **rechaza de plano** el recurso en este punto.

2.- Sobre el precio incierto del precio ofertado CEFA y la insuficiencia del precio por gastos administrativos. Criterio de la División.

La recurrente señala que CEFA Central Farmacéutica S.A. incumplió con la justificación del precio en su oferta, la cual fue considerada ruinoso por segunda vez, al presentar información incompleta e insuficiente, sin explicar la razonabilidad del precio, que además incumplía el rango de bandas de la CCSS, lo que contraviene el artículo 41 de la Ley General de Contratación Pública, que exige un precio cierto y definitivo.

Refiere al análisis experto de la economista Anelena Sabater Castro, que aporta y en el que se compara a CEFA con once empresas del sector farmacéutico, concluyendo que el 0.92% de gastos administrativos de CEFA es "significativamente inferior a la media del mercado (aproximadamente 10%)" y a los principales distribuidores nacionales e internacionales que registran entre 2% y 39% en este rubro, mientras que ninguna alcanza un porcentaje tan bajo como CEFA, lo que resulta un "valor atípico" o *outlier* estadístico, generando dudas sobre la veracidad y sostenibilidad de su estructura de costos.

Indica que dicho criterio técnico, refiere al estudio de razonabilidad de precios de la CCSS., señalando limitaciones metodológicas, una base de datos reducida y heterogénea y que demuestra con un análisis de sensibilidad económica que la oferta de CEFA es insostenible en condiciones normales de mercado; ya que si los gastos administrativos aumentaran a niveles estándar (2-3% internacionales o 5-6% nacionales), la utilidad desaparecería o resultaría en pérdidas.

Afirma que CEFA no demostró que su oferta fuera remunerativa, incumpliendo el requisito de precio cierto y confirmando la presunción de precio ruinoso.

Ahora bien, la recurrente estima que el acto final del concurso debe ser anulado, ya que la adjudicataria no aportó la documentación que respalde la justificación de su precio, según lo indicado por ésta al atender la indagatoria concedida por la Administración de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 del RLGP.

En este sentido, se debe precisar que si bien en efecto cuando el precio ofertado se ubica por debajo de las bandas de tolerancia establecidas en el pliego de condiciones con base en el estudio de mercado efectuado por la Administración, se presume el precio inaceptable por parte del respectivo oferente lo cierto es que de acuerdo con lo establecido el artículo 106 del RLGP dicha presunción admite prueba en contrario, la cual le corresponde aportar al oferente al momento de atender la indagatoria efectuada por la Administración.

Bajo ese orden de ideas, debe tenerse claro que en efecto como lo señala la recurrente, de acuerdo con dicho numeral le corresponde al oferente cuyo precio se presume ruinoso, justificar y desglosar de manera razonada y detallada, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes, que el precio cobrado le permite cubrir los costos de la obra, bien o servicio de conformidad con los requerimientos del pliego de condiciones.

Sin embargo, si la recurrente estima que la explicación brindada no resulta suficiente, o bien que no se respaldó con la documentación adecuada, no basta con alegar tales supuestas insuficiencias, sino que la debida fundamentación del recurso requiere que se demuestre el incumplimiento de la razonabilidad del precio y con ello se desvirtúe la presunción de validez con que cuenta el acto de adjudicación.

En otros términos, el recurso de apelación no está diseñado para que los recurrentes simplemente se limiten a alegar las eventuales falencias que pudieran haber ocurrido durante la tramitación del concurso, ya sea por parte del adjudicatario al ofertar, atender subsanaciones o por la propia Administración al motivar sus decisiones, sino que lo anterior debe necesaria e ineludiblemente acompañarse por la prueba contundente que pueda sustentar que el resultado de dicho acto final variaría de haberse valorado precisamente esos argumentos respaldados en prueba idónea que alega la recurrente.

En ese sentido, se tiene que la prueba aportada por el apelante no constituye una prueba idónea y vinculante para desvirtuar la razonabilidad del precio aceptada por la Administración, en primer término debe indicarse que el objetivo del informe se enfoca en determinar si el rubro de gastos administrativos aportado por la empresa CEFA es consistente con la práctica del mercado o si, por el contrario, contribuye a configurar un precio "ruinoso" o insostenible, es decir el enfoque se reduce al rubro de gastos administrativos sin considerar la totalidad de factores que componen el precio.

Para sustentar la falta de razonabilidad, el informe realiza un análisis comparativo del rubro de gastos administrativos que concluye que el 0.92% reportado por CEFA y lo compara con el porcentaje de gastos administrativos de distribuidoras globales más grandes, que operan alrededor del 2.00% al 3.00%.

Tal comparación la realiza también, con empresas nacionales participantes en el concurso que reportaron porcentajes de GA más altos y consistentes con la práctica del mercado, Inversiones Oridama, S.A.: 15.00%, Distribuidora Farmanova, S.A.: 3.00%, Droguería Europea, S.A.: 3.00% y con la Compañía Farmacéutica, S.A., esta última que no participa en el concurso y reporta un gasto administrativo del 5.80%.

Ahora bien, el contraste del porcentaje al comparar gastos administrativos como porcentaje de las ventas, con empresas multinacionales de altísima escala (Cencora, McKesson) o con modelos de negocio distintos como productores versus distribuidores, o distribuidores al por menor, no necesariamente demuestra que la estructura de costos de CEFA sea insostenible o ruinoso, lo anterior por cuanto el estudio señala que estas empresas se dedican a la industria farmacéutica en general y no a la venta del medicamento objeto de la contratación, abarcando una gama amplia de productos y servicios, y no se especializan en la venta del medicamento específico objeto de la contratación.

Tal enfoque del negocio introduce un sesgo significativo en dicho ejercicio comparativo, lo que impide una evaluación justa y precisa de la eficiencia operativa y la sostenibilidad económica de CEFA bajo sus condiciones particulares de mercado y modelo de negocio, de frente al objeto contractual de la compra.

Otro aspecto relevante resulta del porcentaje utilizado en el estudio para realizar la comparación, en tanto tal comparación de gastos administrativos se realiza partiendo de un 0.92%, y el propio estudio acepta que de la estructura de precio de CEFA se concluye que tales gastos destinados a cubrir logística y gastos de administración alcanza a un 1.84%, sin que la comparación sobre la cual basa el argumento del precio incierto y la insuficiencia de la oferta de CEFA se contemple el porcentaje de 1.84% señalado, es decir el ejercicio se basa en un porcentaje menor al que presentan los gastos administrativos cotizados por la adjudicataria.

Por otra parte, se tiene que dicho informe presenta un "Análisis de Sensibilidad Económica" partiendo de la variable del porcentaje de gastos administrativos de 0,92%, el cual consiste en variar un parámetro de gastos administrativos y observar cómo cambian los resultados en el

margen económico de la oferta, ejercicio que busca, según lo indicado en el propio estudio, poner a prueba qué ocurriría si CEFA, S.A. tuviera un GA dentro de los parámetros normales del mercado y así evaluar la sostenibilidad de la oferta de CEFA, S.A.

Así el estudio muestra escenarios que llevan a un incremento de gastos administrativos y disminuyen el margen de utilidad hasta reportarla en negativo, por ejemplo al incrementar hasta el 2,00% los gastos administrativos, el margen de utilidad de la oferta disminuye hasta 5,17%; mientras que con gasto administrativo de 5,00% la utilidad cae a 2,17% y a partir de un valor de gastos administrativo igual o mayor a 7,18% el margen de utilidad sería negativo; sin embargo al establecer gastos administrativos de hasta un 5% se reporta una utilidad positiva, por lo que no concluye ni demuestra que esa cómo los gastos administrativos reportados por CEFA no son consistentes con la práctica del mercado o si contribuyen a configurar un precio "ruinoso" o insostenible, como lo afirma.

De acuerdo con lo anterior, estima este órgano contralor que el criterio técnico aportado por el apelante no logra acreditar que efectivamente los gastos administrativos reportados por CEFA resulten inconsistentes con la práctica del mercado o si contribuyen a configurar un precio "ruinoso" o insostenible, como lo afirma, así como ni tampoco demuestra el precio incierto ni la supuesta ruinosidad que alega ya que únicamente refiere a la comparación de gastos administrativos entre empresas internacionales y nacionales, sin concluir por qué dicha diferencia en los gastos administrativos hace que el precio resulte ruinoso o insostenible.

En relación a la prueba técnica que no resulta idónea la resolución R-DCP-SICOP-01554-2024 del ocho de octubre de dos mil veinticuatro, señala: *"este órgano contralor estima que los argumentos y pruebas aportadas por el apelante no concluyen que en efecto, esa diferencia entre el monto de mano de obra presupuestado por el adjudicatario (...). Si bien el recurrente trae con su apelación pruebas donde se reflejan una serie de cálculos determinando cantidad total de jornadas, total de horas -que incluso coinciden con lo dispuesto el pliego y lo estimado por el adjudicatario-, cargas sociales, salarios mínimos, etc, a partir de lo anterior no es posible afirmar que el vicio que alega tiene su origen en un error en la estimación de la cantidad de oficiales. (...). En relación con la prueba, y la importancia de que ésta guarde relación con el asunto que se discute, la doctrina indica: "La prueba judicial es un acto procesal mediante el cual se le lleva al juez el convencimiento de los hechos materia de la controversia (...) La prueba debe establecer la existencia o inexistencia de hechos que guarden relación con el asunto debatido, correspondiéndole al juez negar la que no se ajuste a esa formalidad." (Camacho, Azula. Manual de Derecho Probatorio. Editorial Temis, 1998). Es decir, no es suficiente con sembrar una duda de algún posible vicio en la oferta, la prueba debe llevar a concluir que en efecto se acredita el vicio que se imputa. En ese mismo sentido, y respecto a la importancia de que la prueba procure la convicción sobre la existencia de una falta o incumplimiento, mediante la resolución No. R-DCA-SICOP-01093-2023 de las quince horas cuarenta y siete minutos del catorce de septiembre de dos mil veintitrés, este órgano contralor señaló: "(...) la prueba que se presente en un recurso de apelación debe ser idónea, para lo cual debe ser útil para acreditar y dar soporte al argumento de quien lo alega. (...) Sobre este tema de eminente carácter procesal señala Falcón que: "...la carga de la prueba es el imperativo, o el peso que tienen las partes de recolectar las fuentes de prueba y actividad adecuadamente para que demuestren los hechos que le corresponda probar a través de los medios probatorios y sirve al juez en los procesos dispositivos como elemento que forma su convicción ante la prueba insuficiente, incierta o faltante (...) En este sentido establecen los numerales 88 y 95 de la LGCP y 246 y 254 de su Reglamento, que todo recurso debe presentarse de forma fundamentada; esto implica que se haga acompañar de la prueba idónea, útil, y pertinente, así como de los estudios técnicos que desvirtúen los criterios de la Administración o que les permitan acreditar sus afirmaciones (...)"*

En consecuencia, se observa una indebida fundamentación por parte de la recurrente puesto que su recurso se apoya en un estudio que no se constituye como prueba idónea, puesto que el estudio aportado se limita a la comparación del rubro de gastos administrativos entre empresas internacionales que no necesariamente comercializan el producto objeto de la compra y que al compararla con las empresa nacionales, evidencia utilidades positivas al aumentar el porcentaje de gastos administrativos, sin que se logre demostrar de manera fehaciente la insuficiencia del precio alegada por el costo asignado a los gastos administrativos.

En virtud de que la argumentación y las pruebas aportadas no demuestran la inelegibilidad de la oferta de CEFA, no se ha acreditado, que el recurso del apelante deba prosperar. Así las cosas, se **rechaza de plano** el recurso interpuesto.

Recurso 812202500001083 - DISTRIBUIDORA FARMANOVA SOCIEDAD ANONIMA

I.- HECHOS PROBADOS. Los hechos que se han tenido por demostrados para efectos de la resolución, se han incorporado a la parte considerativa de la resolución con su respectiva referencia de prueba, para su ubicación en el expediente digital tramitado a través del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, a cuya documentación se tiene acceso ingresando a la dirección electrónica <http://www.sicop.go.cr/index.jsp>, pestaña expediente electrónico, digitando el número de procedimiento, e ingresando a la descripción del procedimiento de referencia.

II.- SOBRE LA PETITORIA PROCESAL DE ORDEN. Criterio de la División.

La recurrente Distribuidora Farmanova en su escrito de apelación realiza una petitoria procesal de orden y solicita se aparte y/o se abstenga el equipo jurídico de la División de Contratación Pública que conoció del primer recurso de apelación, por quedar en evidencia el mal manejo procesal llevado a lo largo del procedimiento.

Indica que mediante escrito enviado el 11 de agosto de los corrientes, su representada externó su disconformidad al Despacho Contralor en relación al manejo procesal de la impugnación que antecede a esta, según consta en la Plataforma del Sistema Integrado de Compras Públicas. A dicha misiva se le asignó el número 17674-2025 incluido bajo el expediente CGR-REAP2025003647.

Afirma que sobre el particular, no consta a la fecha ninguna respuesta en total contravención al derecho de petición regulado en el artículo 27 de la Constitución Política y los efectos de la Ley de Regulación del Derecho de Petición No. 9097. Habiendo excedido el plazo improrrogable de diez días hábiles contado a partir del día siguiente de la recepción, se remite nuevamente a la División de Contratación Pública el planteamiento formalmente indicado: *“ante una eventual readjudicación, en aras de poder obtener un pronunciamiento ajustado a derecho y al principio de la justicia pronta y cumplida, solicito respetuosamente desde ya se le aparte al equipo jurídico de la División de Contratación Pública que conoció del recurso de marras, por quedar en evidencia el mal manejo procesal llevado a lo largo del procedimiento”*.

Al respecto solicita formal respuesta al requerimiento anterior, en el plazo que impone el artículo 6 de la Ley No. 9097, articulado además dentro del plazo que posee la División para resolver sobre la admisibilidad del presente trámite de apelación.

Señala los motivos expuestos sobre los cuales considera que existió un mal manejo procesal en la ronda anterior de apelación, entre ellos indica que en su recurso expuso de un total de 11 argumentos desarrollados desde el recurso, sin embargo la Administración solamente se refirió a 5 de ellos.

Afirma que la Caja seleccionó sólo los argumentos de su preferencia, ignorando la integralidad de los presentados y la ausencia de análisis de allanamientos y elementos expuestos y posteriormente, el 27 de junio se otorgó audiencia a la Caja sobre confidencialidad, tema que esa representación había alertado desde la apelación sin que la Contraloría General de la República actuara oportunamente.

Afirma que la División de Contratación Pública no impulsó el proceso para requerir ampliación o criterio completo a la Caja y dejó pasar un mes sin conceder audiencia para los descargos y pruebas de la adjudicataria y a solicitud de su parte, el 26 de junio se remitió un escrito a la CGR (N° 13752-2025) solicitó oportunidad para referirse a los nuevos elementos, invocando los principios de comunidad de la prueba y debido proceso.

Afirma que la resolución R-DCP-SICOP-01375-2025 del 23 de julio de 2025 incurrió en vicio de incongruencia por indebida valoración de la prueba, afectando la elegibilidad de ofertas y dejándolos en indefensión y señala que la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia (sentencia 96-F-S1-2009) define la preterición de prueba como un error de derecho que anula la decisión. La resolución R-DCP-SICOP-01467-2025 del 05 de agosto de 2025, que pretendía aclarar la anterior, también careció de motivación, manteniendo las incertidumbres sobre la elegibilidad de las ofertas.

i.- Sobre la normativa aplicable en materia de abstención y recusación.

Previo a conocer de la petitoria de orden procesal indicada, resulta necesario señalar que la recurrente, al exponer su solicitud, no identifica la figura procesal que pretende se resuelva, siendo que la nombra como una “petitoria procesal de orden”, y no cita la norma jurídica fundamento de la solicitud, ni realiza una identificación del equipo de la DCP al cual se refiere, por lo que esta gestión no puede ser vista siquiera como una solicitud de recusación y abstención.

Ahora bien, no obstante lo expuesto, y pese a la falta de identificación de causales y funcionarios que considera han realizado en su criterio un mal manejo procesal, es importante al menos hacer alguna referencia a la normativa que podría ser de aplicación en el caso que su intención haya sido presentarla como una solicitud de abstención y recusación, a saber el Reglamento de Abstenciones para los Funcionarios de la Contraloría General de la República, Ley General de la Administración Pública, Código Procesal Contencioso Administrativo, con el fin de determinar si en estas encontramos al menos, alguna disposición que sustente como causal de separación de una causa de un funcionario, los argumentos que trae el recurrente en su escrito.

Al respecto esta Contraloría General, emitió el Reglamento de Abstenciones para los Funcionarios de la Contraloría General de la República, dicha norma fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 152 del 8 de agosto de 2003, y su derivación deviene del artículo 48, inciso d) de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Ahora bien, en el caso particular, el Reglamento de Abstenciones, antes citado, establece en los numerales 3, 4 y 5 los motivos de abstención y recusación:

“Artículo 3.-Motivos de la abstención. Los funcionarios indicados en el artículo 2 de este Reglamento no podrán actuar ni resolver: 1. En el trámite y resolución de asuntos sometidos a su conocimiento, cuando exista interés personal directo o indirecto, sea del funcionario responsable único de decidir el respectivo asunto o integrante del órgano colegiado encargado de tal decisión, o que el interés dicho sea de alguno de sus parientes por línea directa o colateral hasta el tercer grado inclusive, o en el mismo grado, cuando se trate de vínculo civil por afinidad. Si después de iniciado un proceso, el funcionario actuante o alguno de sus indicados parientes llegare a ser titular de un interés en el objeto o en el

resultado del proceso, se considerará que hay motivo de impedimento, pero la parte facultada para gestionar la abstención podrá habilitar al funcionario para que conozca del asunto, siempre que lo haga antes de que intervenga el funcionario sustituto. En asuntos en que el funcionario antes de ingresar al servicio de la Contraloría General de la República hubiera intervenido profesionalmente, sea a favor o en contra de cualquiera de las partes en el respectivo proceso. 3. En asuntos en que cualquiera de las partes sea o haya sido en los doce meses anteriores socio, compañero de oficina o de trabajo del funcionario que tramite o resuelva; o en el lapso de tres meses atrás, que haya existido relación laboral entre el funcionario y alguna de las partes. 4. En asuntos en los que alguna de las partes del proceso sea acreedor o deudor, fiador o fiado por más de cincuenta mil colones del funcionario que deba tramitar o resolver el caso o de su cónyuge y demás parientes mencionados en el inciso 1) de este artículo. Si la parte respecto de quien existe el vínculo de crédito o fianza fuere el Estado, una de sus instituciones no bancarias o una municipalidad, no será bastante para recusar esta causal. 5. Cuando exista o haya existido en los dos años inmediatos anteriores, proceso penal en el que sean o hayan sido partes contrarias cualquiera de las partes del proceso administrativo tramitado ante esta Contraloría General y el funcionario encargado de tramitar o resolver ese proceso o sus parientes mencionados en el inciso 1) de este artículo. 6. Cuando durante la tramitación del caso correspondiente o en el año inmediato anterior a su inicio, se produzcan en perjuicio de alguna o algunas de las partes participantes, agresiones, injurias o amenazas graves por parte del funcionario encargado del trámite o resolución del asunto o por parte de alguno de sus parientes indicados en el inciso 1) del presente artículo. 7. Cuando el funcionario encargado de tramitar o resolver el correspondiente asunto, o alguno de sus parientes incluidos en el inciso 1) del presente artículo, estén sosteniendo en sede administrativa y dentro de otro proceso activo y semejante que directamente les interese, la opinión contraria a la de alguna de las partes del procedimiento cumplido ante esta Contraloría General; o ser alguna de las partes en dicho proceso, juez o árbitro en otro caso que se esté ventilando en sede administrativa, en el que a la sazón tengan el funcionario aludido o sus parientes dichos. 8. Cuando al funcionario encargado de tramitar o resolver el respectivo caso, se le hubiere impuesto alguna sanción en virtud de queja interpuesta en el mismo proceso por quien objete su participación. 9. Cuando se estuviera siguiendo o se hubiera seguido en los seis meses precedentes al inicio del asunto, algún proceso administrativo o judicial en el que figuraran como partes contrarias, el eventual afectado con la actuación del funcionario que se objeta o alguno de sus parientes mencionados en el inciso 1) del presente artículo. 10. Cuando el funcionario que deba tramitar o resolver el asunto correspondiente se hubiera interesado, de algún modo en el caso, a favor de alguna de las partes o le hubiera dado consejos o hubiera externado opinión concreta a favor suya. Lo anterior sin perjuicio de otras responsabilidades que pudieran caberle al funcionario por su actuación. Las opiniones expuestas o los informes rendidos por los funcionarios, que no se refieran al asunto concreto en que se objete su actuación así como aquellas que den con carácter doctrinario o en virtud de requerimiento de los otros poderes, o en otros asuntos de que conozcan o hayan conocido de acuerdo con la ley, no constituyen motivo de excusa ni de recusación. 11. Cuando el funcionario que deba tramitar o resolver el asunto correspondiente haya sido perito o testigo de la parte contraria en el mismo caso.

Artículo 4.-Abstención solicitada por el propio funcionario (excusa). 1. Los funcionarios con motivo de abstención deberán excusarse de intervenir en el asunto respecto del cual lo tengan. 2. Toda excusa la formulará el funcionario por escrito ante su superior jerárquico inmediato, expresando concretamente el hecho o los hechos en que se funda y la causal que la autoriza, ofreciendo o aportando en el mismo acto las pruebas correspondientes. Por ningún motivo se podrá presentar excusa por causal no prevista de modo expreso en este Reglamento o en la ley. 3. El funcionario que conozca la causa de abstención que le alcanza, pondrá el mismo día razón de ello en el expediente, remitiendo de inmediato el mismo al superior de alzada quien decidirá lo correspondiente. 4. Cuando se tratare de un órgano colegiado, el miembro con motivo de abstención, luego de consignar la razón correspondiente como se establece en el inciso 3 anterior, se separará provisionalmente del conocimiento del caso, haciéndolo constar ante el propio órgano a que pertenece. En este caso, la abstención será resuelta por los miembros restantes del órgano colegiado, si los hubiere suficientes para formar quórum o en su defecto, por el Contralor General. 5. Si el funcionario con impedimento es el Contralor General deberá pasar el expediente al Subcontralor General para que éste tramite y resuelva el caso conforme a lo indicado en el artículo 6 de este Reglamento. Igual procedimiento se seguirá cuando el impedido sea el Subcontralor General. En casos de abstención el Contralor General será sustituido por el Subcontralor General y viceversa.

Artículo 5.-Abstención solicitada por la parte perjudicada (recusación). 1. Cuando hubiere motivo autorizado de abstención, podrá también recusar al funcionario la parte perjudicada con la respectiva causal. 2. La recusación se planteará por escrito ante el órgano o funcionario que conoce del asunto, con copia al superior jerárquico únicamente para su conocimiento en esta etapa; expresando ahí mismo la causa en que se funde e indicando o acompañando la prueba conducente. De no cumplirse con estas formalidades no se le dará curso a la gestión. 3. La recusación podrá interponerse desde el momento en que el funcionario objetado asuma el trámite del correspondiente asunto y hasta antes de que dicte la resolución con la que concluye su participación. 4. Únicamente para conocer y resolver sobre cualquier tipo de abstención que les corresponda decidir, no serán recusables los funcionarios encargados de tales asuntos. 5. Al pie del escrito de recusación, y a más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes, el funcionario recusado hará constar si reconoce o no como ciertos los hechos que se alegan para recusarle, debiendo hacer la correspondiente rectificación si tales hechos estuvieren referidos de un modo inexacto. 6. Una vez extendida la constancia de que habla el párrafo anterior, se dará audiencia por veinticuatro horas a la parte contraria. Si hubiere varias personas, dicho término será común a todas. Al contestarse la audiencia, deberán indicarse las pruebas pertinentes, si hay oposición a la recusación. Transcurridas las veinticuatro horas, el funcionario u órgano colegiado ante quien se presentó la recusación mandará pasar el asunto al superior de alzada. Cuando se tratare de recusación al integrante de un órgano colegiado la gestión será resuelta por los miembros restantes del respectivo órgano, si los hubiere suficientes para formar quórum; de lo contrario, resolverá el Contralor General. 8. Una vez interpuesta la recusación no podrá ser retirada por la parte."

Congruente con esa norma y en ese mismo sentido, el numeral 12 del Código Procesal Civil establece las causales de impedimento e indica: "Son causales de impedimento: 1. El interés directo en el resultado del proceso. 2. Ser una de las partes cónyuge, conviviente, ascendiente, descendiente o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, o segundo de afinidad del juez. 3. El interés directo en el resultado del proceso de cualquiera de los familiares del juez indicados en el inciso anterior. En tribunales colegiados, las causales de los incisos anteriores se extienden a los demás integrantes. 4. Haber sido el juez abogado, tutor, curador, apoderado, representante o administrador de alguna de las partes. Esta causal se extiende al cónyuge, conviviente, ascendiente y descendiente del juez. 5. Ser acreedor, deudor, fiador o fiado, empleado o patrono en relación con alguna de las partes. No hay causal si el nexo es con el Estado o cualquier institución pública. Tampoco, si se diera con una sociedad mercantil, una corporación, una asociación o cualquier otra persona jurídica, cuando el nexo con estas sea irrelevante para demeritar la objetividad del funcionario. 6. Ser el juez o alguno de los parientes indicados en el inciso 2), parte contraria de algunas partes en otro proceso, siempre que este no hubiera sido instaurado con el único propósito de inhabilitarlo. 7. Existir o haber existido, en los dos años precedentes a la iniciación del proceso, un proceso jurisdiccional o administrativo en que figuren como contrarios, respecto de alguna de las partes, el juez o sus parientes indicados en el inciso 2). 8. Deba el juez fallar en grado acerca de una resolución dictada por alguno de los parientes indicados en el inciso 2). 9. Ser o haber sido, en el último año, compañero de oficina o de trabajo de alguna de las partes. 10. Sostener el juez, su cónyuge, ascendiente o descendiente opinión contraria a la de algunas de las partes, en otro proceso de su interés. 11. Ser una de las partes juez o árbitro en otro proceso en que sea parte el juez o los parientes indicados en el inciso anterior. 12. Haberse impuesto al juez alguna corrección disciplinaria, en el mismo proceso, por queja presentada por una de las partes. 13. Haber externado, fuera de sus funciones, opinión a favor o en contra de alguna de las partes. Las opiniones expuestas o los informes rendidos que no se refieran al caso concreto, como aquellas dadas con carácter doctrinario o en virtud de requerimientos de los otros poderes o en otros asuntos de que conozcan o hayan conocido de acuerdo con la ley, no configuran esta causal. 14. Haber sido el juez perito o testigo en el proceso. 15. Haber participado en la decisión del acto objeto del proceso. 16. La existencia de circunstancias que den lugar a dudas justificadas respecto de su imparcialidad u objetividad."

En suma, para el caso concreto, las causales de recusación o abstención se encuentran expresadas en el ordenamiento jurídico administrativo, por lo que no requiere la vía de la interpretación para llegar a determinarla, de forma tal que al ser una lista taxativa, no encuentra este Despacho un desarrollo de parte del recurrente para determinar no solo la causal de las citadas que se presentan en el caso en cuestión, ni mucho menos una identificación de los funcionarios en los que concurre también en su criterio, alguna causal de abstención o recusación de las indicadas.

Además debe considerarse que en este caso tampoco se han ofrecido las pruebas útiles e idóneas para acreditar la supuesta configuración del supuesto mal manejo procesal en el trámite del proceso, por lo que se considera infundada dicha petitoria y se estima que así debe declararse en esta resolución. Por lo tanto, de conformidad con los razonamientos expuestos y que de acuerdo con lo estipulado en los numerales 3, 4 y 5 del Reglamento de rito, es criterio de esta División que la solicitud de que se aparte y/o se abstenga el equipo jurídico de la División de Contratación Pública que conoció del primer recurso de apelación, resulta abiertamente improcedente y se justifica **su rechazo** por ser infundada y carente de un supuesto normativo que la sustente válidamente, pues los supuestos que se invocan no resultan aplicables al caso que nos ocupa, toda vez que no se ha demostrado la existencia de ninguna de las causales indicada en el ordenamiento jurídico para que opere.

III.- Sobre la admisibilidad del recurso de apelación presentado por Distribuidora Farmanova.

-CONSIDERACIÓN PREVIA. Sobre la figura de preclusión procesal.

Previo al conocimiento del recurso interpuesto por la empresa apelante, se debe realizar la precisión de los conceptos inherentes a la etapa de admisibilidad de un recurso de apelación correspondiente a un acto de readjudicación. En este sentido, resulta oportuno desarrollar lo correspondiente en cuanto a la preclusión procesal, como elemento importante para los efectos de lo que será analizado en la presente resolución, siendo que como lo indica el artículo 90 de la Ley General de Contratación Pública que en lo que interesa expone: "*La preclusión procesal opera en todos los tipos de recursos que regula la presente ley e implica la extinción de la facultad para impugnar el contenido del pliego de condiciones o el acto final del procedimiento según corresponda, cuando ya se ha ejercido con anterioridad el respectivo recurso o se contó con la posibilidad de hacerlo(...). Cuando se impugne un acto final derivado de una resolución anulatoria, la impugnación únicamente deberá girar contra las actuaciones realizadas con posterioridad a tal resolución*".

Dicha figura jurídica pretende que todo procedimiento de contratación respete el principio de seguridad jurídica entre los participantes, con respecto a la tramitación de cada concurso, en cuanto a agotar las etapas del mismo en los plazos correspondientes, de forma que en el menor plazo posible se logre la satisfacción de la necesidad que se promueve con cada proceso de compra pública.

Tal posición, ha sido desarrollada en antecedentes reiterados por esta Contraloría General, para lo cual se puede citar la resolución No. R-DCA-790-2015 del siete de octubre del dos mil quince de la cual se extrae lo siguiente: "(...) Es así importante resaltar que al estar en presencia de una readjudicación, los aspectos que pueden ser traídos a discusión son aquellos hechos nuevos que se suscitan entre la resolución de esta Contraloría General que conoció el recurso de apelación y el acto de readjudicación, ya que la discusión sobre aspectos que conocían las partes con anterioridad debieron ser expuestos desde el momento en que se planteó el primer recurso de apelación, cosa que en este caso sucedió y sobre los que ya se dio criterio, por lo que constituyen aspectos precluidos."

En cuanto a la figura de la preclusión, la doctrina señala: "Está representado por el hecho de que las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, impidiéndose el regreso a etapas y momentos procesales ya extinguidos y consumados. La preclusión es la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal." (PACHECO, Máximo, Introducción al Derecho, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1976, p. 263) (...). De ahí, entonces se puede concluir que es responsabilidad del recurrente el ejercicio oportuno del derecho a impugnar el acto de adjudicación, posición que según se ha indicado supra, ha sido reiterada por este órgano contralor.

Visto lo anterior, en la etapa de admisibilidad de un recurso de apelación, el artículo 250 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, establece que "*La preclusión procesal opera en todos los tipos de recursos que regula la Ley General de Contratación Pública e implica la extinción de la facultad para impugnar el contenido del pliego de condiciones o el acto final del procedimiento, según corresponda, cuando ya se tuvo la oportunidad de ejercer el derecho de recurrir los temas impugnados y no se ejerció en el momento que correspondía. También aplicará la preclusión cuando se recurra algún aspecto que ya se haya resuelto por el fondo en una resolución de la Contraloría General de la República o de la Administración, según corresponda. Si algún elemento de un recurso no fue resuelto definitivamente por el fondo, por requerir que la Administración realice previamente alguna actuación, las posibles impugnaciones únicamente deberán referirse contra las actuaciones realizadas con posterioridad por la Administración, en los siguientes supuestos: (...) b) Cuando se impugne un acto final derivado de una resolución de apelación o revocatoria, la impugnación únicamente deberá girar contra las actuaciones realizadas con posterioridad a tal resolución*".

Bajo ese escenario, a partir de la eventual preclusión procesal del argumento de cualquier apelante y la eventual falta de legitimación al incoar un recurso de apelación basado en un supuesto precluido, implica la obligación de este órgano contralor de valorar la procedencia de cualquier recurso de apelación interpuesto con ocasión de una nueva ronda de apelaciones, generada en virtud del acto de readjudicación del procedimiento. Por ello, dependerá de que los temas tratados en el presente recurso de apelación no hayan sido anteriormente expuestos ante esta Contraloría General en la primera ronda de apelación, o bien que refieran a circunstancias que no hayan sido de conocimiento de las partes con ocasión del procedimiento de contratación administrativa; ambos aspectos que estarán vinculados a la legitimación de los recurrentes para interponer el recurso de apelación.

1- Sobre la legitimación del apelante. En primer término, conviene señalar que la Administración promovió el procedimiento 2024XE-000175-0001101142, en el que se presentaron las siguientes ofertas: DISTRIBUIDORA FARMANOVA SOCIEDAD ANÓNIMA, CEFA CENTRAL FARMACEUTICA SOCIEDAD ANÓNIMA, INVERSIONES ORIDAMA SOCIEDAD ANÓNIMA y DROGUERÍA EUROPEA SOCIEDAD ANÓNIMA. Tras el análisis de ofertas, la Administración adjudicó el procedimiento a la oferta CEFA CENTRAL FARMACEUTICA SOCIEDAD ANÓNIMA. (Información de Adjudicación)/Acto de adjudicación).

Sobre la legitimación y el mejor derecho a la adjudicación, se tiene que esta Contraloría General ha entendido la legitimación como una "(...) aptitud especial para ser parte de un proceso determinado (específico), la cual se determina a partir de la posición del sujeto con respecto a la pretensión, en el caso específico..." oficio No. 02389 (DCA-0649) del 16 de febrero de 2018.

De esta forma, se ha indicado que la legitimación puede verse como un requisito, o una condición que debe cumplir quien recurre, más no conlleva a aceptar lo que reclama. Lo anterior implica entrar a conocer la legitimación de la empresa apelante, a efecto de determinar la

posibilidad que le asiste para resultar eventualmente readjudicataria del concurso, según los parámetros establecidos en el pliego de condiciones de la contratación pública.

En ese sentido, la apelante debe demostrar la potencialidad de mejor derecho en la readjudicación del concurso, acreditando cómo obtiene el primer lugar de puntaje o bien, abrir la discusión de la falta de elegibilidad de sus competidores, considerando que ocupa el tercer lugar en el orden de mérito; ello a través del señalamiento de incumplimientos sustanciales en su contra, a efecto de resultar la única oferta elegible.

Tal ejercicio es imperativo para acreditar la aptitud para resultar readjudicataria por parte de la apelante, la cual -en el presente caso- requiere superar con su impugnación tanto a la oferta adjudicataria como al segundo lugar en aplicación del sistema de evaluación, ya que la apelante ocupa el tercer lugar dentro del orden de mérito; ello por cuanto a la luz de las reglas de selección establecidas en el pliego, ambas empresas (adjudicataria y segundo lugar) la han superado en aplicación del sistema de evaluación, razón por la cual debe necesariamente excluir a ambas del concurso, a través del señalamiento de incumplimientos en su contra, o bien acreditar que a su oferta le correspondía un mayor puntaje que a las demás plicas calificadas.

Una vez realizado el análisis de ofertas y la evaluación de las mismas, la Administración determinó que de las ofertas presentadas cumplen administrativa, técnica y financieramente (ver Apertura de ofertas] Estudios Técnicos de las ofertas/ Nombre de Proveedor/), otorgando las siguientes calificaciones: 90 CEFA CENTRAL FARMACEUTICA SOCIEDAD ANONIMA; 63,45 INVERSIONES ORIDAMA SOCIEDAD ANONIMA, 37,28 DISTRIBUIDORA FARMANOVA SOCIEDAD ANONIMA; 37,28 DROGUERIA EUROPEA SOCIEDAD ANONIMA. (Ver en [4. información del Acto Final] / consultar Resultado del sistema de evaluación / Nombre de Proveedor/Detalles/).

En ese sentido, Distribuidora Farmanova como parte de su ejercicio de legitimación y mejor derecho para resultar readjudicataria, expone incumplimientos en contra de la oferta del Inversiones Oridama, que de conformidad con el sistema de evaluación aplicado, ocupa el segundo lugar en el orden de calificación, y se mantiene en condición de elegible.

En ese orden de ideas, se procederá de seguido a conocer los incumplimientos señalados en contra de la oferta que ocupa el segundo lugar de calificación, y en caso de prosperar se continuará en el análisis de los argumentos expuestos en contra de la oferta adjudicataria, de lo contrario y en el caso que la oferta apelante no logre acreditar incumplimientos en contra del segundo lugar de calificación, se resolverá sobre su legitimación.

i.- Sobre la falta de acreditación de equivalencia terapéutica. Criterio de la División.

Señala la recurrente que Inversiones Oridama S.A. no aportó los estudios de bioequivalencia terapéutica ante el Ministerio de Salud, ya que de los documentos vigentes que el propio Ministerio de Salud mantiene como oficiales en su sitio, por una parte el Listado Acumulado de Medicamentos de Referencia" (con fecha de corte al 29 de diciembre de 2023), que para el principio activo de Dapagliflozina debe utilizarse como producto de referencia el medicamento Forxiga® del laboratorio fabricante ASTRAZENECA PHARMACEUTICALS LP, de Estados Unidos de América y su medicamento (Medigray Diabecontrol®) no está incluido en el Listado Oficial de Medicamentos Certificados con Equivalencia Terapéutica (LOMET).

Afirma que la empresa Inversiones Oridama, se allanó al señalar que el requisito de demostrar equivalencia terapéutica sería exigible hasta el momento de la renovación del registro sanitario en el año 2027, basándose en una resolución ministerial posterior a la apertura de ofertas, sin embargo, señala que la normativa técnica y los precedentes contralores exigen acreditar este requisito si la molécula está en el Listado Priorizado.

Considera que estos elementos de prueba y el allanamiento de parte de la empresa no fue examinado durante la primera ronda, porque ese análisis no fue incluido en las resoluciones de marras, y procede argumentar que Inversiones Oridama nunca aportó los estudios de bioequivalencia ante el Ministerio rector.

Señala que aunque la CCSS se restringiera a verificar el Registro de Medicamento en el Ministerio de Salud (Resolución DFE-AFEC-0167-2025), al haberse admitido para estudio de fondo el recurso de apelación, era deber del órgano contralor analizar todos los elementos sometidos a la discusión, lo cual no hizo respecto de esta oferta, que claramente es inelegible por no acreditar los estudios de bioequivalencia conforme a derecho, tal y como lo exige la normativa técnica, los criterios constitucionales de efecto erga omnes y el bloque de legalidad.

Adicionalmente refiere de nuevo a un antecedente previo, Resolución R-DCA-698-2016 en que la misma División anuló una adjudicación por falta de estudios de bioequivalencia, a pesar de que el medicamento contaba con registro sanitario vigente y señala que en ese caso, la CGR reconoció que la bioequivalencia es un requisito indispensable para garantizar la seguridad y eficacia de los medicamentos genéricos.

Al respecto corresponde indicar que al presente recurso de apelación le antecede el conocimiento de una ronda de apelaciones, en la que el tema de equivalencia terapéutica fue conocido y resuelto mediante resolución R-DCP-SICOP-01375-2025 que abordó este extremo, al establecer que el Ministerio de Salud es la autoridad rectora en materia de bioequivalencia y que la competencia de la Contraloría General de la República en impugnaciones no es determinar el cumplimiento de dicho requisito, ni exigirle a la Administración licitante realizar un procedimiento de verificación adicional al realizado por el Ministerio de Salud. Por ello, para este órgano contralor era necesario contar con la prueba idónea emitida por el ente rector para acreditar el incumplimiento, la cual no fue aportada por el apelante.

En relación con el argumento señalado por Distribuidora Farmanova, sobre la equivalencia terapéutica en contra de la empresa Inversiones Oridama, en la resolución R-DCP-SICOP-01375-2025, se remitió a lo resuelto en el punto 1. i. al conocer el alegato en contra de la empresa CEFA, y se indicó: "En razón de lo expuesto, esta División no encuentra mérito en el argumento expuesto por la apelante, que permita acreditar un incumplimiento en contra de las empresas CEFA Central Farmacéutica S.A., Inversiones Oridama S.A., y Droguería Europea S.A., en relación con los estudios de bioequivalencia terapéutica, ya que la supuesta omisión se restringe a la sola afirmación de la apelante, sin que haya aportado prueba idónea emitida por el rector que respalde el incumplimiento señalado, por lo que procede **declarar sin lugar** el recurso de apelación presentado en este extremo".

Ahora bien, siendo que el recurrente trae de nuevo a discusión el tema, corresponde indicar que tal y como se señaló en la resolución R-DCP-SICOP-01375-2025 se debió aportar la documentación idónea del Ministerio de Salud que precisamente emitió el permiso sanitario, sobre lo cual se indicó en el apartado 1.i. al abordar precisamente los alegatos sobre bioequivalencia terapéutica, lo siguiente: **“Ahora bien, en el caso que nos ocupa, y en atención a lo expuesto, este órgano contralor considera pertinente aclarar que bajo su competencia en materia de impugnaciones, no le corresponde determinar si se cumple o no con el requisito normativo de bioequivalencia terapéutica, sino que ello compete al Ministerio de Salud al momento de emitir el registro sanitario pertinente. De igual manera, no le corresponde definir si un medicamento, aun cuando esté incluido en el listado priorizado de principios activos, posee o no la bioequivalencia terapéutica requerida; todo lo cual es competencia exclusiva del Ministerio de Salud, entidad rectora en la materia. Así las cosas, a efectos de determinar que un oferente no cumple con el requisito de bioequivalencia terapéutica y que por ende, procede su exclusión a partir de dicho incumplimiento, se requiere la respectiva información emitida por el ente rector en materia de salud. Sin embargo, en el caso de mérito dicha información no ha sido aportada por la apelante al formular su alegato. (...) De esa forma, nótese que más allá del desarrollo normativo y técnico, el argumento de la empresa apelante se refiere a cuestionar que la Administración en el caso optó por obviar la trascendencia normativa del requisito de bioequivalencia (que reconoce no fue regulado en el pliego) y delegarla en la sola verificación del Registro de Medicamento en el Ministerio de Salud, lo cual estima insuficiente porque considera que el producto ofrecido por la adjudicataria no ha cumplido con el requisito de bioequivalencia ante el Ministerio de Salud y se asume su cumplimiento. No obstante, debió la apelante aportar junto con su recurso, prueba emitida por el rector en salud, con la que lograra demostrar que las empresas CEFA Central Farmacéutica S.A., Inversiones Oridama S.A., y Droguería Europea S.A., no cuentan con los estudios de bioequivalencia terapéutica, o que estos se deban presentar antes de la renovación del permiso sanitario, o bien, que existe un incumplimiento acreditado por el Ministerio formalmente que pueda acreditar el supuesto incumplimiento de que no se han presentado los análisis que permiten acreditar la bioequivalencia con el producto Forxiga.”**

De esa forma, como se indicó, para este órgano contralor no se logró desvirtuar el registro sanitario vigente y la habilitación de comercialización del producto, en tanto como se dijo, si se estima incumplimiento de la normativa vigente o la omisión de requisitos sustantivos para la comercialización del producto, al menos debió aportarse documentos del Ministerio que sustentaran esas afirmaciones, lo cual contrasta con el registro sanitario aportado en el expediente del concurso.

Sobre la manifestación de que la empresa Inversiones Oridama se allanó a lo indicado sobre la falta de acreditación de la bioequivalencia terapéutica, al señalar que el requisito de demostrar equivalencia terapéutica sería exigible hasta el momento de la renovación del registro sanitario en el año 2027, no se puede entender como un reconocimiento expreso como lo afirma la recurrente de no cumplir con el requisito, siendo que como se indicó en la resolución R-DCP-SICOP-01375-2025:

“(…) la CCSS mediante oficio DFE-AFEC-0167-2025 “Evaluación de bioequivalencia 2024XE-000175-0001101142 Dapagliflozina” de fecha 04 de febrero del 2025, señala lo siguiente: “ASUNTO: Evaluación de las Condiciones Especiales para la Precalificación o Adquisición Institucional en la CCSS de Medicamentos que deben Comprobar su Bioequivalencia, concurso 2024XE-000175-0001101142 para la adquisición de Dapagliflozina 10 mg, código 1-10-39-0441”. En atención a su solicitud vía SICOP, número 1620069, me permito proceder con la evaluación del cumplimiento de requisitos enlistados en la Normativa Vigente mencionada en el epígrafe, de las ofertas remitidas: Oferta 1: por CEFA CENTRAL FARMACEUTICA S.A. Se presenta el registro sanitario ante el Ministerio de Salud de Costa Rica vigente hasta el 29 de diciembre de 2028 y acorde con lo indicado en el comunicado DAC-DRS-468-2012, del 13 de enero del 2012, esta oferta CUMPLE con la normativa evaluada. Oferta 2: por INVERSIONES ORIDAMA S.A. Se presenta el registro sanitario ante el Ministerio de Salud de Costa Rica vigente hasta el 29 de noviembre de 2028 y acorde con lo indicado en el comunicado DAC-DRS-468-2012, del 13 de enero del 2012, esta oferta CUMPLE con la normativa evaluada. Oferta 3: por DROGUERIA EUROPEA S.A. Se presenta el registro sanitario ante el Ministerio de Salud de Costa Rica vigente hasta el 05 de abril de 2029 y acorde con lo indicado en el comunicado DAC-DRS-468-2012, del 13 de enero del 2012, esta oferta CUMPLE con la normativa evaluada. Oferta 4: por DISTRIBUIDORA FARMANOVA S.A. Se presenta el registro sanitario ante el Ministerio de Salud de Costa Rica vigente hasta el 28 de abril de 2028 y adicionalmente se encuentra incluido en el Listado Acumulado de Medicamentos de Referencia con fecha de corte: 29/12/2023, esta oferta CUMPLE con la normativa evaluada.” (Listado de solicitudes de verificación/ 1620069 Análisis normativa especial/ /DFE-AFEC-0167-2025 Evaluación bioequivalencia 2024XE-000175-0001101142 Dapagliflozina.pdf). De esa forma con vista en la normativa referida y según lo expuesto por la CCSS, se tiene que la evaluación de bioequivalencia terapéutica se solicitará en la próxima renovación del registro sanitario del medicamento o si se aplica para un nuevo registro sanitario (...), lo cual coincide con lo indicado por Inversiones Oridama sin que lo expresado pueda entenderse como un allanamiento del incumplimiento del requisito.

Nótese además que la resolución de cita fue enfática al señalar que a esta Contraloría, **“no le corresponde definir si un medicamento, aun cuando esté incluido en el listado priorizado de principios activos, posee o no la bioequivalencia terapéutica requerida; todo lo cual es competencia exclusiva del Ministerio de Salud, entidad rectora en la materia”**, por lo que el señalamiento que hace el apelante indicando que no se valoraron documentos vigentes que el propio Ministerio de Salud mantiene como oficiales en su sitio, como el Listado Acumulado de Medicamentos de Referencia” y el Listado Oficial de Medicamentos Certificados con Equivalencia Terapéutica (LOMET), carece de fundamento y no constituye un hecho nuevo o no valorado en la resolución R-DCP-SICOP-01375-2025.

Igual situación ocurre con el señalamiento del antecedente previo al que refiere la recurrente, resolución R-DCA-698-2016, aspecto que fue abordado en la resolución de Adición y Aclaración No. R-DCP-SICOP-01467-2025 de fecha 05 de agosto de 2025, en la que en relación con dicho antecedente se indicó: **“d) Supuesta inobservancia de precedentes de la CGR.** En relación con la ausencia de una mención explícita del precedente R-DCA-698-2016, es crucial señalar que dicho precedente fue emitido hace casi una década, lo cual podría variar conforme la normativa vigente y las regulaciones del pliego en la actualidad, las características del objeto de la contratación y en general no se desarrolló cuáles son precisamente esas circunstancias fácticas que implica una aplicación idéntica a situaciones contemporáneas. Es fundamental que el recurrente, al invocar una resolución como parte de su argumento, establezca una vinculación directa entre la resolución citada y el caso actual. Esto implica no solo referenciarla, sino también evidenciar que los parámetros, criterios y condiciones en el precedente son idénticos o sustancialmente análogos a los del caso en cuestión. De esa forma, tampoco se aprecia que existan aspectos que ameritaran un mayor desarrollo.”

De lo expuesto se tiene que lo señalado por la recurrente fue abordado y resuelto en las resoluciones R-DCP-SICOP-01375-2025 y R-DCP-SICOP-01467-2025, según lo indicado por lo que el argumento se encuentra precluido.

Así las cosas, si la ahora apelante no logró demostrar en el momento oportuno el vicio que alega sobre la falta de acreditación de la bioequivalencia terapéutica de la oferta Inversiones Oridama, no es con la re adjudicación del concurso que se abre de nuevo la posibilidad de discutir estos temas, sino fueron parte de un nuevo análisis de la Administración. De tal manera, que en el presente caso lo que el recurrente trae son una serie de elementos ya abordados y analizados en la primera ronda de apelación, que no pueden ser traídos de nuevo en esta sede por encontrarse precluidos, no se tiene por demostrada la existencia de nuevos hechos sobre el tema de la bioequivalencia terapéutica, previo a la re adjudicación, respecto a los cuales pueda la empresa apelante plantear un nuevo recurso de apelación.

Desconocer esta preclusión procesal implicaría no solo ir en contra de la normativa vigente, artículo 250 RLGCP, sino también ignorar los principios que rigen la materia y la pronta satisfacción del interés público, en tanto que estaríamos frente a una constante revisión de hechos que impediría continuar con el procedimiento de contratación administrativa, razón por la que se **rechaza de plano** el recurso en este punto.

ii.- Sobre el incumplimiento en las indicaciones terapéuticas esenciales. Criterio de la División.

Señala el recurrente que el producto de Inversiones Oridama S.A. no está aprobado para las tres indicaciones terapéuticas requeridas, ya que la Monografía de Medigrey Diabecontrol sólo considera Diabetes mellitus tipo 2, e insuficiencia cardíaca.

Indica que el suministro del medicamento para pacientes con enfermedad renal crónica no está indicado en la sección formal de indicaciones terapéuticas y, si se contempla solo en la posología, constituye un uso "off-label", no aprobado legalmente para esa condición.

Afirma que la empresa reconoció que la indicación de "Insuficiencia renal crónica" estaba ausente de la sección de Indicaciones Terapéuticas porque la monografía de referencia utilizada para el registro sanitario aún no la tenía aprobada.

Afirma que la CCSS no puede mantener su posición técnica al desconocer las indicaciones terapéuticas completas exigidas en la contratación, ni equiparar indicación terapéutica con posología, lo cual es incorrecto científicamente. Estas indicaciones eran obligatorias por la necesidad pública determinada por la CCSS, y su inobservancia afecta el derecho fundamental a la salud, pudiendo causar daños irreparables como el deterioro acelerado por tratamientos inadecuados o incluso la letalidad por uso indebido.

Aporta una serie de pruebas que consisten en artículos o noticias relacionadas con estadísticas y contexto de salud pública que se enfocan en la importancia de las enfermedades crónicas (diabetes, enfermedad renal y cardiovascular) en Costa Rica, justificando la relevancia de la adquisición de medicamento y se detallan a continuación: Prueba 3. La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) enfatiza el autocuidado y la prevención contra la diabetes. Este padecimiento afecta al 14.8% de la población costarricense mayor de 19 años. -Prueba 4, estadística comunicada por el Ministerio de salud en el año 2023, respecto de los índices de enfermedad cardiovascular, señala que "en Costa Rica las Enfermedades No Transmisibles (ENT) ocupan la primera causa de muerte, morbilidad y discapacidad desde hace más de tres décadas. Prueba 5 (Noticias OMS) subraya la necesidad de medicamentos genéricos para tratar las principales -enfermedades no transmisibles. -Prueba 6 (Noticias OMS) aborda la importancia del diagnóstico precoz y el tratamiento del cáncer (cirugía, radioterapia, terapia sistémica), buscando curar o prolongar la vida y mejorar la calidad de vida. -Prueba 7 destaca que las personas con enfermedad renal crónica (ERC) a menudo presentan otras condiciones como hipertensión y diabetes, que son las principales causas del deterioro renal progresivo. -Prueba 8 Gestión de la Enfermedad Renal. La CCSS cuenta con una herramienta tecnológica (disponible desde febrero de 2022) que facilita el diagnóstico adecuado de pacientes con problemas de riñón. Eexpresa preocupación por el aumento de diabetes e hipertensión en poblaciones cada vez más jóvenes, lo que conlleva un aumento en las consultas por Enfermedad Renal Crónica (ERC). -Prueba 9 menciona que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) proporciona información sobre las principales causas de muerte (externas y naturales).-Prueba 10 indica que las principales causas de muerte son estimaciones estadísticas utilizadas para establecer prioridades de políticas de salud. Diabetes: Afecta al 14.8% de la población mayor de 19 años en Costa Rica, la CCSS enfatiza el autocuidado y la prevención.

Sobre el tema debe indicarse que este aspecto ya fue abordado y resuelto en la resolución R-DCP-SICOP-01375-2025, en la que se indicó:

"Criterio de la División. Sobre este punto debe indicarse que la recurrente no demuestra que las indicaciones del medicamento genérico, no sean las mismas que las del medicamento de referencia, siendo que únicamente se refiere a la monografía del medicamento en la que señala que no observa que se encuentra indicado para el tratamiento de la enfermedad renal crónica y la que apoye su dicho. En esa línea, Inversiones ORIDAMA refiere al inserto del producto en cuestión, que se aporta como prueba e indica que el medicamento Medigrey Diabecontrol cuenta con se recomienda para el uso de la enfermedad renal crónica. Lo anterior se puede verificar en el documento Monografía Medigrey Diabecontrol, en el punto 4. DATOS CLÍNICOS, 4.2 Posología y forma de administración. Insuficiencia renal. (Expediente electrónico SICOP/Listado de autos 805202500000993. Número documento 8062025000020132. Documentos adjuntos de la respuesta/Pruebas para respuesta de recurso.zip). Debe recordar la apelante que la carga de la prueba le corresponde a quien a través de la gestión recursiva pretende acreditar su legitimación, en ese sentido es claro que el recurso de apelación debe estar fundamentado. La omisión referida impide conocer con certeza por qué el apelante afirma que que el medicamento no cumple con las las mismas indicaciones que su producto de referencia, ya no aporta prueba que sustente dichas afirmaciones, restringiéndose la apelante a alegar sin probar, lo cual no es de recibo, al ostentar la recurrente la carga de la prueba, por lo que se declara **sin lugar** el recurso en este punto".

Posteriormente en la resolución de adición y aclaración R-DCP-SICOP-01467-2025, se indicó:

"6) Argumentos relacionados con las indicaciones del medicamento ofrecido por Inversiones Oridama S.A. (Apartado 2.ii. de la resolución R-DCP-SICOP-01375-2025). La gestionante solicita aclarar y adicionar dicho criterio, por cuanto no consta el razonamiento sobre porqué se consideró que la Monografía debidamente aprobada por el Ministerio de Salud, como ente competente para aprobar dichas condiciones, no es pertinente o suficiente en el caso concreto para acreditar cuáles son las indicaciones terapéuticas aprobadas para el producto ofrecido por Inversiones Oridama S.A. El razonamiento sobre la "mera constatación de un hecho absoluto, evidente y manifiesto" (insuficiencia de indicaciones), la aseveración de cumplimiento técnico sin pronunciamiento de la CCSS, y la falta de análisis de las manifestaciones de Inversiones Oridama (reconociendo que no tiene la indicación y valiéndose de la sección de posología). **Criterio de la División.** En relación con el punto en cuestión, la resolución R-DCP-SICOP-01375-2025 señaló en lo que resulta de interés: "Sobre este punto debe indicarse que la recurrente no demuestra que las indicaciones del medicamento genérico, no sean las mismas que las del medicamento de referencia, siendo que únicamente se refiere a la monografía del medicamento en la que señala que no observa que se encuentra indicado para el tratamiento de la enfermedad renal crónica y no aporta prueba con la que apoye su dicho. En esa línea, Inversiones ORIDAMA refiere al inserto del producto en cuestión, que se aporta como prueba e indica que el medicamento Medigrey Diabecontrol cuenta con se recomienda para el uso de la enfermedad renal crónica. Lo anterior se puede verificar en el documento Monografía Medigrey Diabecontrol, en el punto 4. DATOS CLÍNICOS, 4.2 Posología y forma de administración. Insuficiencia renal. (Expediente electrónico SICOP/Listado de autos 805202500000993. Número documento 8062025000020132. Documentos adjuntos de la respuesta/Pruebas para respuesta de recurso.zip)" Nótese que esta División llevó a cabo una corroboración del documento Monografía Medigrey Diabecontrol, en el punto 4. "DATOS CLÍNICOS, 4.2 Posología y forma de administración. Insuficiencia renal". (Expediente electrónico SICOP/Listado de autos 805202500000993. Número documento 8062025000020132. Documentos adjuntos de la respuesta/Pruebas para respuesta de recurso.zip), el cual especifica claramente que el medicamento Paziglip posee las indicaciones requeridas para su uso a nivel institucional. Es de vital importancia destacar que entre estas indicaciones se incluye específicamente la enfermedad renal crónica. En todo caso, y como se indicó anteriormente, la parte gestionante no ha proporcionado ninguna prueba adicional, ya sea de carácter clínico, farmacéutico o técnico, que pueda confirmar de manera fehaciente que el medicamento Medigrey Diabecontrol no puede ser utilizado para el tratamiento del padecimiento mencionado. El hecho de que la indicación sobre el tratamiento de la enfermedad renal crónica se encuentre específicamente en el apartado 4. DATOS CLÍNICOS, subsección 4.2 Posología y forma de administración. Insuficiencia renal, de la Monografía del medicamento, no menoscaba en absoluto la idoneidad ni la validez de la utilización de dicho fármaco para el manejo de la enfermedad renal crónica, por lo tanto, el argumento planteado carece de un

*sustento probatorio que invalide la información contenida en la Monografía del producto y la idoneidad del medicamento para el uso indicado. Conforme lo expuesto, procede **declarar sin lugar** las diligencias de adición y aclaración en cuanto a este extremo”.*

Ahora bien, el argumento presentado por la recurrente pretende evidenciar un incumplimiento de un requisito por parte Inversiones Oridama, aduciendo que el producto ofertado no está aprobado para las tres indicaciones terapéuticas requeridas, ya que la Monografía de Medigrey Diabecontrol sólo considera Diabetes mellitus tipo 2, e insuficiencia cardíaca y no contempla el suministro del medicamento para pacientes con enfermedad renal crónica, argumento que como se indicó ya fue abordado y resuelto en las resoluciones R-DCP-SICOP-01375-2025 y R-DCP-SICOP-01467-2025, según lo indicado, por lo que el argumento se encuentra precluido.

En relación con la prueba que aporta, debe indicarse que esta resulta ser de carácter informativo, sin que de la misma se puedan inferir elementos nuevos en relación con el argumento de las indicaciones terapéuticas del medicamento, y que en todo caso debe consistir en elementos de prueba idóneos, que debió traer durante la primera ronda de impugnación.

Según lo previsto en la normativa, en el caso de la empresa apelante para desacreditar la elegibilidad de la oferta que ocupó el segundo lugar, desde la primera ronda de apelación le correspondía acreditar dicho incumplimiento, lo cual no ocurrió. Tal posición, se respalda en la figura de la preclusión desarrollada en el apartado II anterior, mediante la cual se acredita que se brinda a los restantes participantes, la oportunidad procesal para referirse sólo sobre hechos nuevos planteados de forma posterior a la resolución anulatoria, según lo indicado en el artículo 250 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública.

Así las cosas, si la ahora apelante no logró demostrar en el momento oportuno el vicio que alega sobre la indicación terapéutica del producto por parte de la oferta Inversiones Oridama, no es con la re adjudicación del concurso que se abre de nuevo la posibilidad de discutir estos temas, sino fueron parte de un nuevo análisis de la Administración. De tal manera, que en el presente caso lo que el recurrente trae corresponde a un aspecto ya abordado y analizado en la primera ronda de apelación, que no pueden ser traído de nuevo en esta sede por encontrarse precluido, razón por la que se **rechaza de plano** el recurso en este punto.

iii.- Sobre la indebida declaratoria de confidencialidad de la evidencia del precio. Criterio de la División.

El apelante señala que Inversiones Oridama S.A., no motivó conforme a derecho su solicitud de mantener la confidencialidad de la evidencia aportada para el estudio de razonabilidad del precio, indicando solamente "por razones obvias".

Indica que la Administración generó razones adicionales, mencionando secreto industrial, costos internos y estrategias comerciales para justificar la restricción del acceso a la información, lo cual contraviene el deber de fundamentación y constituye una motivación extrapetita e improcedente, lo que vicia el acto de nulidad absoluta

Al respecto debe indicarse que la resolución R-DCP-SICOP-01375-2025, declaró parcialmente con lugar este punto al atender el argumento sobre la confidencialidad de la información aportada por Inversiones Oridama al contestar la indagatoria del precio, y se ordenó a la Administración realizar un análisis pormenorizado del caso concreto a fin de que se determine si dicha declaratoria resulta procedente o no; motivando en cualquier caso debidamente la resolución, mediante la indicación de los elementos de hecho constatados y los elementos de derecho sustantivo, que sustentan la decisión.

En la resolución de adición y aclaración sobre el tema se indicó:

“Criterio de la División. Al respecto, debe precisarse que la resolución R-DCP-SICOP-01375-2025 declaró parcialmente con lugar este punto y ordenó a la Administración realizar un análisis pormenorizado y motivado sobre la procedencia de la confidencialidad de cada archivo. Esta decisión implica que la Administración no motivó adecuadamente su declaratoria de confidencialidad, y es precisamente por lo que se ordena a la Administración realizar un análisis pormenorizado del caso concreto a fin de que se determine si dicha declaratoria resulta procedente o no; motivando en cualquier caso debidamente la resolución, mediante la indicación de los elementos de hecho constatados y los elementos de derecho sustantivo, que sustentan la decisión. Debe tomarse en consideración que es la Administración la que atiende la solicitud de declarar un documento confidencial o no. De lo resuelto en el presente proceso administrativo, no se evidencia la existencia de una ventaja indebida hacia la empresa Oridama, tal como se ha indicado previamente y de conformidad con la normativa aplicable, recae en la Administración la responsabilidad de motivar adecuadamente su declaratoria de confidencialidad. En ese sentido, es fundamental comprender que el hecho de ordenar a la Administración la justificación adecuada de la confidencialidad de los documentos, no puede interpretarse como una omisión que le otorgue al oferente, en este caso a la empresa Oridama, una segunda oportunidad para subsanar o solicitar nuevamente la confidencialidad de dichos documentos sino una oportunidad para que la Administración realice las consultas y atienda su deber en la revisión de ofertas.”

La Administración atendió lo ordenado en la resolución R-DCP-SICOP-01375-2025, mediante oficio DABS-AGM-4301-2025 4 de agosto de 2025 denominado ESTUDIO DE RAZONABILIDAD DE RECIO, en el que se indica:

“(…) INVERSIONES ORIDAMA S.A. Inicialmente mediante la secuencia 863116 en SICOP, se solicitó a la empresa Inversiones Oridama S.A. una aclaración sobre el precio ofertado, presumiendo que se trataba de un precio ruinoso dada la disminución evidenciada con respecto a cotización del estudio de mercado, y se solicitó presentar la documentación correspondiente. Como resultado de la solicitud de información, Inversiones Oridama S.A. presentó una justificación con respecto al precio ofrecido, así como alguna documentación de sus costos de producción. Sin embargo, al aplicar la actualización de las bandas de razonabilidad de precio, se determinó que el precio ofertado se encontraba dentro de los rangos calculados y por esta razón el estudio de razonabilidad de precio no se enfocó en el análisis de una posible ruinosidad de este precio. Al respecto es importante señalar que la empresa en su justificación señaló lo siguiente: “Adjuntamos proformas actualizadas antes de la licitación y solicitamos que, por razones obvias, sea tratada con completa CONFIDENCIALIDAD.” La documentación aportada refiere a un archivo que contiene un resumen de productos requeridos para la producción indicando el respectivo proveedor, precio unitario, cantidad, unidad de medida, incoterm, flete seguro y precio total en bodega del fabricante Medigray. Adicionalmente se aportó un archivo que recopila diversos documentos de cotizaciones de materias primas para la producción de Dapagliflozina y costos de internamiento de las materias primas importadas, según el siguiente detalle: - Siete cotizaciones de materias primas. - Cinco cotizaciones de gastos de nacionalización de materias primas. - Tres cotizaciones de material de empaque. Cabe señalar que el oferente solicitó que la documentación presentada como prueba de la estructura del precio fuera considerada confidencial. Lo cual en su momento fue aceptado por la Administración debido a las siguientes razones: Los documentos evidencian información sensible de la empresa por tratarse de costos internos de materias primas para la producción del medicamento e información de sus proveedores, cuya revelación a nivel público puede afectar su posición competitiva en el mercado, así como vulnerar derechos protegidos por el secreto industrial. El resguardo de esta información resulta esencial, no solo para proteger los intereses legítimos de la empresa oferente, sino también para salvaguardar el adecuado funcionamiento del mercado, evitando la divulgación de sus procedimientos internos y estrategias comerciales. Por lo tanto, con base en lo expuesto anteriormente, se mantiene el criterio de confidencialidad de los documentos aportados por la empresa Inversiones Oridama, al amparo del artículo 15 de la Ley General de Contratación Pública”. (ver Número de secuencia 1727001/ Listado de solicitudes de verificación /2024XE-000175-0001101142 Dapagliflozina 10 mg. V3_rev_04-08-25 VF.pdf)

Al respecto como se indicó al declarar parcialmente con lugar este punto en la anterior resolución, se le ordenó a la Administración determinar qué tipo de información está resguardando y motivar cuál es el peligro que existe, si se llegaran a revelar esos datos.

Sobre la motivación para mantener la confidencialidad de la información aportada por Inversiones Oridama, el apelante afirma que la Administración generó razones adicionales, mencionando secreto industrial, costos internos y estrategias comerciales para justificar la restricción del acceso a la información, lo cual contraviene el deber de fundamentación y constituye una motivación extrapetita e improcedente, lo que vicia el acto de nulidad absoluta por cuanto se ha motivado en circunstancias no alegadas por la parte, desde el punto de vista del secreto industrial, que nunca fue alegado por la parte desde su solicitud.

No obstante corresponde indicar que precisamente la Administración debía verificar los documentos aportados revisar su contenido y determinar si estos poseen importancia patrimonial, corresponden a secreto comercial, industrial o económico según su contenido y así si es el caso sustentar su confidencialidad y el peligro que existe en caso de que se tengan como documentos de acceso público, lo cual realizó conforme lo ordenado.

Al respecto no es claro el argumento de la recurrente al señalar que la actuación de la Administración contraviene el deber de fundamentación y constituye una motivación extrapetita e improcedente, siendo que dicha actuación consistió en identificar el contenido de la documentación aportada con la descripción de cada elemento de la documentación recibida, (*un resumen de productos requeridos para la producción indicando el respectivo proveedor, precio unitario, cantidad, unidad de medida, incoterm, flete seguro y precio total en bodega del fabricante Medigray. Adicionalmente se aportó un archivo que recopila diversos documentos de cotizaciones de materias primas para la producción de Dapagliflozina y costos de internamiento de las materias primas importadas, según el siguiente detalle: - Siete cotizaciones de materias primas. - Cinco cotizaciones de gastos de nacionalización de materias primas. - Tres cotizaciones de material de empaque*) y en fundamentar la confidencialidad de los mismos por cuanto los documentos evidencian información sensible de la empresa por tratarse de costos internos de materias primas para la producción del medicamento e información de sus proveedores, cuya revelación a nivel público puede afectar su posición competitiva en el mercado, así como vulnerar derechos protegidos por el secreto industrial.

Debió la recurrente entonces demostrar cómo la justificación de la Administración resultó insuficiente para efectos de sostener la declaratoria de confidencialidad de dicha información, explicando con claridad por qué considera existe una insuficiente motivación detallando con claridad por qué razón dicha información cuya confidencialidad se solicitó no tiene el efecto de causar un potencial perjuicio comercial o económico a la empresa en caso de revelarse, sea por qué la revelación pública de esta información no resulta sensible y cómo podría no provocar consecuencias perjudiciales en el ámbito de la competencia empresarial, aspectos estos que no son desarrollados por la recurrente.

Al tenor de lo anterior, es indispensable que al momento de alegar incumplimientos en contra de los demás oferentes admisibles, como ha sucedido en el caso de marras, los apelantes fundamenten en la forma debida sus argumentos y/o alegatos, así como se refieran a la trascendencia de los incumplimientos atribuidos. Por lo que considera esta División que lo señalado por la recurrente no resulta motivo suficiente para declarar la oferta inelegible.

Al respecto, esta Contraloría General se ha referido al tema del análisis de la trascendencia bajo diferentes perspectivas dentro del procedimiento de contratación pública (resolución R-DCA-SICOP-01193-2023, entre otras en la resolución R-DCP-SICOP-01139-2024). De esa resolución, se desprende que ha sido criterio de este órgano contralor que como parte de la fundamentación del recurrente existe una obligación de acreditar la trascendencia del incumplimiento, aspecto que se echa de menos en el presente caso, donde la recurrente no se ha referido a la trascendencia del incumplimiento, lo cual resulta indispensable para acreditar la inelegibilidad de un oferente.

En ese sentido debe indicarse que no demuestra la recurrente por qué la actuación de la administración contraviene el deber de fundamentación y constituye una motivación extrapetita e improcedente, lo que a su criterio vicia el acto de nulidad absoluta, lo cual no demuestra ocurra razón por la que se **rechaza de plano** el recurso interpuesto.

De lo expuesto en la presente resolución, sobre los incumplimientos señalados en contra de la empresa Inversiones Oridama, se tiene que, el recurrente Distribuidora Famanova no ha acreditado que efectivamente dicho oferente, presente algún incumplimiento de los atribuidos y en consecuencia al no lograr acreditar que dicha propuesta resulta inelegible, no lograría superar a la oferta Inversiones Oridama que ocupa el segundo lugar de la calificación, ya que con su ejercicio recursivo no logra acreditar el mejor derecho que alega le asiste de frente a una eventual readjudicación del concurso, lo cual afecta su legitimación.

Así las cosas, y de acuerdo con lo anteriormente dicho estima esta Contraloría General, que el apelante no ha fundamentado su recurso y no logra acreditar el mejor derecho que le asiste a la adjudicación y en consecuencia, lo procedente **es rechazar de plano** el recurso incoado.

Se omite pronunciamiento sobre otros extremos del recurso, en relación con los incumplimientos contra la oferta adjudicataria, y sobre los incumplimientos en contra de la oferta de Droguería Europea, imputados por Distribuidora Farmanova, en razón que su abordaje no causaría una condición distinta en su legitimación, ni con ello lograría acreditar su mejor derecho para resultar readjudicatario, siendo que como se indicó no logró superar al segundo lugar en calificación.

Recurso 8122025000001082 - DISTRIBUIDORA FARMANOVA SOCIEDAD ANONIMA

Ver lo resuelto en el apartado "Recurso 8122025000001083 - DISTRIBUIDORA FARMANOVA SOCIEDAD ANONIMA."

5. Aprobaciones

Encargado	ADRIANA PACHECO VARGAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	07/10/2025 13:19	Vigencia certificado	26/07/2022 13:17 - 25/07/2026 13:17
DN Certificado	CN=ADRIANA PACHECO VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ADRIANA, SURNAME=PACHECO VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-01-0960-0433		
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)	07/10/2025 13:42	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		
Encargado	EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	07/10/2025 13:46	Vigencia certificado	29/11/2023 09:19 - 28/11/2027 09:19
DN Certificado	CN=EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=EDGAR RICARDO, SURNAME=HERRERA LOAIZA, SERIALNUMBER=CPF-01-0884-0876		
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	10/10/2025 23:59
Número resolución	R-DCP-SICOP-01868-2025
Fecha notificación	07/10/2025 14:06