


Emitir resolución de recursos
1. Generar resolución de recursos

| | | | |
|--------------------------------------|---|------------------------------|-------------------------------------|
| Encargado | Ariana Vargas Tellini | | |
| Fecha/hora gestión | 09/10/2025 09:53 | Fecha/hora resolución | 09/10/2025 10:56 |
| * Procesos asociados | Recursos | Número documento | 8072025000001991 |
| * Tipo de resolución | Fondo | | |
| Número de procedimiento | 2025XE-000138-0001101142 | Nombre Institución | CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL |
| Descripción del procedimiento | Adquisición de MEDROXIPROGESTERONA 150 MG, Código 1-10-36-4250. Ley 6914. | | |

2. Listado de recursos

| Número | Fecha presentación | Recurrente | Empresa/Interesado | Resultado | Causa resultado |
|------------------|--------------------|--------------------------|--|------------------------|-----------------|
| 8002025000001816 | 16/09/2025 16:56 | MAURICIO FONSECA PINILLA | PANAMEDICAL DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA | Parcialmente con lugar | No aplica |

Emitir el por tanto de la resolución

3. *Resultando

I.- Que mediante auto de las catorce horas con treinta y seis minutos del dieciocho de septiembre de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara acerca de si en el procedimiento sobre la adquisición de Medroxiprogesterona 150mg, existía alguna autolimitación del monto específico del límite de compra. En misma fecha, al ser las quince horas y catorce minutos, la Administración responde al auto emitido por este órgano contralor.

II.-Que mediante auto de las doce horas con catorce minutos del diecinueve de septiembre de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara sobre el recurso de objeción interpuesto. Dicha audiencia fue atendida por la Administración en el formulario electrónico correspondiente, según consta en el expediente digital del recurso de objeción.

III.- Que esta resolución se emite dentro del plazo de ley, habiéndose observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

4. *Considerando

Recurso 8002025000001816 - PANAMEDICAL DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA

I.- SOBRE CONSIDERACIONES GENERALES PARA EL RECURSO. De conformidad con el artículo 11 y el Capítulo IV, ambos del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 del 3 de diciembre de 2018 y el Decreto Ejecutivo N°41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley N°9635, Responsabilidad Fiscal de la República, se recuerda a la Administración licitante, su deber de verificar desde la fase de presupuestación de la contratación, el cumplimiento al límite de regla fiscal previsto para el ejercicio económico del año en curso, así como el marco de presupuestación plurianual dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política. Para estos efectos, la Administración deberá adoptar las medidas de control interno necesarias para verificar que el monto asignado a la contratación que se licita cumple con dichas disposiciones, debiendo advertirse que su inobservancia podría generar responsabilidad administrativa del funcionario, conforme lo regulado en el artículo 26 de la citada Ley.

II.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR PANAMEDICAL DE COSTA RICA S.A. Respecto a los argumentos de la parte, se remite al expediente digital del trámite del recurso de objeción de la Licitación Mayor 2025XE-000138-0001101142 secuencia 00.

Criterio de la División. El pliego de condiciones establece en el apartado 18 del documento "Condiciones administrativas versión 12 Ley 9986", la reforma que se realizó al artículo 12 del anexo 3 de la "Ley de Incentivos para la producción industrial anexo A del arancel centroamericano de importación, Decreto Ejecutivo N° 32448-MP-MEIC- estableciendo en el Sistema de Evaluación de Ofertas del SICOP el factor de evaluación del 10% correspondiente a manufactura nacional, que es identificado como un "incentivo de producción nacional". [Detalle de expediente de recursos, 1. Información General], [2. Información de pliego de condiciones, número de solicitud de procedimiento, 2025XE-000138-0001101142 [Versión Actual]], [F. Documento del pliego de condiciones, "Pliego de condiciones MEDROXIPROGESTERONA 150 MG. zip", documento dentro del zip denominado "Condiciones administrativa versión 12 Ley 9986.pdf", pág 11]. Así mismo, dentro del expediente digital en SICOP se desprende lo relacionado al sistema de evaluación de ofertas y los factores de evaluación que indican lo siguiente: "Se establece un 90% precio y 10 % Incentivo por producción nacional, según Sondeo de mercado visible en el punto 2.2 del documento denominado Costo estimado incorporado en el pliego de condiciones, no se desprende que haya participación de empresas. Además, en la lista de precalificados se visualiza que hay empresas de producción nacional (...)". [2. Información de pliego de condiciones, número de procedimiento, 2025XE-000138-0001101142 [Versión Actual]], [2. Sistema de evaluación de ofertas, consulta de los factores de evaluación.], [Método de evaluación], [Selección de factores para la evaluación].

La parte objetante sostiene que el factor de evaluación del 10% a favor de la empresa con fabricación nacional, contenido en el numeral 18 de las "Condiciones Administrativas, Versión 12", carece de un respaldo idóneo y suficiente. Aduce que la Administración omitió realizar el correspondiente sondeo o investigación de mercado previo que justificara técnica y económicamente la aplicación de dicho porcentaje. Asimismo, el recurrente señala que la imposición del 10% en el criterio de evaluación no cumple con lo que establece el artículo 21 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y que el porcentaje no se aplica de manera objetiva.

Por otro lado, el recurrente manifiesta que su representada, cuya empresa fabricante se localiza en Perú, resulta directamente perjudicada por el factor de evaluación del 10%. Alega que, al no existir un estudio de mercado que respalde la aplicación del porcentaje como incentivo, la Administración transgrede el artículo 56 del Reglamento a la Ley de Contratación Pública (RLGCP), relativo a la objetividad y justificación de los criterios de evaluación.

La Administración rechaza la objeción, indicando que la estimación del precio base cumplió con el marco normativo del numeral 14 del RLGCP (indagación de mercado, Banco de Precios SICOP y otras fuentes). Aclara que, si bien se intentó la indagación de mercado, esta fue infructuosa al "no localizarse datos técnicamente comparables". Por lo tanto, el precio estimado se sustentó únicamente en el precio histórico de la adjudicación 2021ME-00084-0001101142, al cual se le aplicó una actualización a valor presente utilizando el índice de precios al productor de manufactura, publicado por el Banco Central de Costa Rica.

Asimismo, la administración alega que en el documento "Costo estimado" que se incorpora en el pliego de condiciones, específicamente en el punto 2.2, se evidencia que el sondeo de mercado no registró información debido a que este no fue atendido por ninguna de las empresas consultadas, incluyendo el objetante. [Detalle de expediente de recursos, 1. Información General], [2. Información de pliego de condiciones, número de solicitud de procedimiento, 2025XE-000138-0001101142 [Versión Actual]], [F. Documento del pliego de condiciones, "Pliego de condiciones MEDROXIPROGESTERONA 150 MG. zip", documento dentro del zip denominado "Costo estimacion 110364250 6-8-2025pdf", 2.2 SONDEO DE MERCADO Y OBSERVACIONES SOBRE SONDEO DE MERCADO].

En cuanto al listado de empresas precalificadas, la Administración afirma que la presencia de oferentes de producción nacional en dicha nómina, habilita la aplicación del "incentivo por producción nacional", conforme lo establece el artículo 12 del anexo 3 de la Ley N° 7017. Mantiene la postura de que el procedimiento observó lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y el artículo 88 de su Reglamento, normativas que exigen que el pliego de condiciones incorpore factores de evaluación, requisitos técnicos y administrativos, así como la debida justificación de criterios estratégicos, entre los cuales se incluye el incentivo de producción nacional. [Detalle de expediente de recursos, 3. Listado de autos, número 8052025000], [Detalle solicitud de auto], [5.2. Documentos adjuntos de la respuesta "Contest Audiencia ante CGR.pdf" pág 7].

Vistos los argumentos de las partes, según lo que respecta a la impugnación interpuesta sobre el sistema de evaluación, es criterio de esta Contraloría General **declarar parcialmente con lugar** el recurso presentado por Panamedical de Costa Rica S.A con fundamento en lo que se expondrá a continuación.

El Sistema de Evaluación constituye el mecanismo por medio del cual la Administración a través de factores previamente definidos y ponderables, analiza las ofertas de los competidores en igualdad de condiciones, según un puntaje proporcional que se le otorga a cada elemento considerado y por calificar. Estos elementos pueden ser establecidos discrecionalmente por la Administración, conforme lo indican los artículos 8 incisos e) y f) y 40 de la LGCP, así como los artículos 88 y 90 inciso 3) de su Reglamento.

La esencia del Sistema de Evaluación en un pliego de condiciones tiene por finalidad establecer los parámetros por los cuales la Administración va a calificar a los potenciales oferentes para poder determinar junto con los requisitos de admisibilidad, cuál es la oferta más idónea para satisfacer las necesidades de la Administración y el fin público que se pretende satisfacer con la respectiva contratación de bienes y/o servicios. Dicho sistema debe contener una serie de características para que resulte conforme al ordenamiento jurídico, las cuales son: completez, pertinencia, trascendencia, proporcionalidad y aplicabilidad.

Así las cosas, esta Contraloría General se ha pronunciado respecto al sistema de evaluación reiteradas veces indicando que para que un recurso de objeción prospere es necesario que la parte objetante demuestre que los criterios de evaluación no se ajustan a las características antes mencionadas. En este sentido, el recurrente debe demostrar que el sistema resulta desproporcionado, intrascendente e inaplicable, ya que en principio, la evaluación no limita la libre participación al no tratarse de condiciones de admisibilidad. (ver las resoluciones R-DCA-SICOP-00220-2022 de las 11:51 horas del 08 de julio de 2022, R-DCA-SICOP-00733-2023 de las 14:51 horas del 03 de julio de 2023, R-DCA-SICOP-01280-2023 de las 18:14 horas del 25 de octubre de 2023 y R-DCP-SICOP-01157-2024 de las 14:22 horas del 05 de agosto de 2024).

A partir de lo expuesto, estima este órgano contralor que si bien no existe un amplio desarrollo del recurrente en cuanto al incumplimiento de estas características en el sistema de evaluación, no debe pasar por alto que efectivamente ha sido criterio de este órgano contralor que tratándose de la ponderación como factor de evaluación por Incentivos a la Producción Nacional, es necesario la realización de un estudio de mercado que defina no solo la existencia de potenciales oferentes en esa condición, sino además la relación de este factor con el objeto y las características antes apuntadas.

En atención a la inclusión del factor de evaluación por producción nacional, debe indicarse que el fundamento normativo específico de la cláusula de incentivo reside en el artículo 12 del anexo 3 de la Ley N° 7017 ("Ley de Incentivos para la Producción Industrial") y su Reglamento (Decreto Ejecutivo N° 43272). Dicha normativa indica que la Administración puede otorgar un diez por ciento (10%) en la calificación de las ofertas a los productos manufacturados en el territorio nacional, como un ejercicio de política pública estratégica para promover el desarrollo económico y la seguridad social (artículo 3 del Reglamento). No obstante, esta preferencia sólo opera cuando la calidad es equiparable, el abastecimiento es adecuado y el precio es igual o inferior al de los productos importados (artículo 12, Ley N° 7017). Es decir, constituye una inclinación hacia la manufactura nacional en igualdad de condiciones, por lo que, en principio, no afecta la competencia. Adicionalmente, la aplicación de estos beneficios a bienes extranjeros está condicionada a la existencia de un Tratado de Integración o Libre Comercio vigente que contemple un capítulo de compras públicas.

A pesar de su base en normas especiales, la implementación de este tipo de criterios estratégicos está supeditada al cumplimiento de la LGCP. La inclusión de criterios diferenciados debe estar sustentada en la debida justificación técnica y económica. El artículo 20 de la LGCP establece la compra pública estratégica como la regla; sin embargo, el artículo 21 de la LGCP y el artículo 56 de su Reglamento exigen que la Administración se apoye en una investigación de mercado para asegurar que la aplicación del criterio sea pertinente a las particularidades del contrato y del mercado, y que no limite de forma injustificada la libre competencia. La omisión de este estudio de mercado —entendido como parte del estudio previo del artículo 34 de la LGCP— se sanciona con la desaplicación del criterio estratégico. Solo mediante una investigación de mercado debidamente justificada puede la Administración demostrar la viabilidad de aplicar estos criterios sin restringir la competencia. Todos estos aspectos son desarrollados en la resolución R-DCP-SICOP-1180-2025 del 1 de julio del 2025, y adicionalmente se indicó en lo de interés en punto al análisis del 10% para el factor de evaluación de incentivos a la producción nacional, que: "(...) Ahora bien, se reitera que la inclusión de criterios de contratación pública estratégica no debería ser automática o por defecto incluida, sino que debe existir un ejercicio de análisis y fundamentación, sustentado en una investigación de mercado que permita determinar si de frente al objeto de la contratación que le ocupa, existen oferentes que cumplan con esa condición y que puedan ser potenciales oferentes, todo lo cual deberá agregar al expediente administrativo para que sea de conocimiento de todos los interesados. Así entonces, en específico con la producción nacional que se ha venido exponiendo, en adelante se hace necesario que la Administración realice la lectura de mercado que le permita la inclusión del factor bajo la ponderación definida por la norma de un 10%; así como cualquier otro factor de compra pública estratégica en los términos mandatorios del artículo 20 LGCP. (...)"

Ello implica, que para poder incorporar este factor de evaluación, se debe efectuar una lectura de mercado que no solo identifique la existencia de potenciales oferentes, sino que además, permita evidenciar que su incorporación al pliego reúne esas características que debe tener cada uno de los factores de evaluación, completos, trascendencia, pertinencia, considerando además elementos como la vinculación al objeto, todo lo cual debe quedar plasmado en un estudio que se incorpore al expediente, lo cual en criterio de este órgano contralor, no se suple como se observa en este caso, con un documento que entre otras cosas, evidencia que hay proveedores que producen el producto en el país, sino que ello debe ir de la mano con un verdadero análisis fundamentado y desarrollado de la Administración, tal y como se indicó en la resolución de cita. En este sentido, si bien la Administración en su oficio DABS-AABS- 2025, indica como prueba los documentos "Costo estimacion 110364250 6-8-2025pdf" y la lista de empresas precalificadas en el documento "4. PRECA 1-10-36-4250.pdf", que están igualmente ingresados en el expediente de SICOP, no son prueba suficiente para esta Contraloría General para demostrar que se realizó la debida investigación de mercado especialmente como se indicó, porque no viene un análisis detallado del factor que se pretende incorporar, atendiendo las características antes referidas en esta resolución. Razón por la cual deberá incorporarse dentro del expediente administrativo a efectos de que se de acceso para los potenciales oferentes.

Por lo indicado anteriormente, estima esta División que de la respuesta brindada por la Administración al atender la audiencia especial conferida, no se deriva una justificación clara respecto a la procedencia del 10% del incentivo por producción nacional. En ese sentido, se hace necesario que la Administración justifique y aporte la documentación necesaria del respectivo estudio de mercado realizado, en atención a lo dispuesto en los artículos 17, 34 y 35 de la LGCP y 7, 25, 43, 44 inciso d), 85, y 100 del RLGCP,

Así las cosas, y con base en los artículos 88 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP, Ley n° 9986) y 246 de su Reglamento (RLGCP, Decreto Ejecutivo n° 43808-H), se **acoge parcialmente el recurso** de objeción presentado por la empresa PANAMEDICAL DE COSTA RICA S.A y se le solicita a la Administración Licitante aportar la debida fundamentación y el estudio de mercado que motivó incluir el 10% de incentivo nacional como parte de los factores de evaluación.

5. Aprobaciones

| | | | |
|--------------------------------|---|-----------------------------|-------------------------------------|
| Encargado | ARIANA VARGAS TELLINI | Estado firma | La firma es válida |
| Fecha aprobación(Firma) | 09/10/2025 10:48 | Vigencia certificado | 14/02/2025 16:43 - 13/02/2029 16:43 |
| DN Certificado | CN=ARIANA VARGAS TELLINI (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ARIANA, SURNAME=VARGAS TELLINI, SERIALNUMBER=CPF-01-1601-0612 | | |
| 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 | MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS | Estado firma | La firma es válida |
| Fecha aprobación(Firma) | 09/10/2025 10:56 | Vigencia certificado | 08/03/2022 12:29 - 07/03/2026 12:29 |
| DN Certificado | CN=MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=MARCO ANTONIO, SURNAME=LOAICIGA VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-03-0425-0430 | | |
| 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 | 14/10/2025 23:59 | Número resolución | R-DCP-SICOP-01889-2025 | Fecha notificación | 09/10/2025 10:57 |
|---|------------------|--------------------------|------------------------|---------------------------|------------------|