



## Emitir resolución de recursos

### 1. Generar resolución de recursos

|                               |                          |                       |                                     |
|-------------------------------|--------------------------|-----------------------|-------------------------------------|
| Encargado                     | Kathia Volio Cordero     |                       |                                     |
| Fecha/hora gestión            | 26/11/2025 12:55         | Fecha/hora resolución | 26/11/2025 15:13                    |
| * Procesos asociados          | Recursos                 | Número documento      | 8072025000002356                    |
| * Tipo de resolución          | Fondo                    |                       |                                     |
| Número de procedimiento       | 2025LY-000090-0001101142 | Nombre Institución    | CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL |
| Descripción del procedimiento | MANTA COLOR CRUDO DRIL   |                       |                                     |

### 2. Listado de recursos

| Número           | Fecha presentación | Recurrente          | Empresa/Interesado                         | Resultado              | Causa resultado |
|------------------|--------------------|---------------------|--|------------------------|-----------------|
| 8002025000002418 | 07/11/2025 20:26   | ISAURA SERRANO ARCE | PANAMEDICAL DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA | Parcialmente con lugar | No aplica       |

Emitir el por tanto de la resolución

### 3. \*Resultando

- I. Que mediante auto Nro. 8052025000002252 del diez noviembre del año en curso, 14:27 horas esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante. Dicha audiencia fue atendida mediante documento Nro. 8062025000004343 del 20 de noviembre del mismo año.
- II. Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

### 4. \*Considerando

Recurso 8002025000002418 - PANAMEDICAL DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA

**I. CONSIDERACIONES DE OFICIO.** Este órgano contralor estima oportuno orientar la gestión de los procedimientos de contratación pública por medio de las siguientes consideraciones. **A. Aspectos previos al procedimiento:**

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

**ii. Compra pública estratégica:** Los pliegos de condiciones en los procesos de contratación pública pueden incluir criterios diferenciados para sectores o situaciones específicas, los cuales buscan promover la compra pública estratégica y lograr objetivos más allá del precio, como la inclusión social o la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, la inclusión de estos criterios está sujeta a la debida justificación técnica sustentada en estudios de mercado para asegurar que no limiten injustificadamente la libre competencia. La Administración, aunque goza de discrecionalidad para definir los factores de evaluación, debe asegurarse de que estos cumplan con las características esenciales del sistema de evaluación: trascendencia, pertinencia, proporcionalidad, aplicabilidad y completez. (R-DCP-SICOP-1180-2025 del 01 de julio).

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

**B. Sobre la evaluación de Ofertas:**

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

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

**iii. Razonabilidad del precio bajo la nueva LGCP.** La verificación de la razonabilidad del precio prevista como un deber de la Administración en el artículo 41 LGCP tiene sustento en el principio de eficiencia mismo y en la gestión de los riesgos de que los precios cotizados en el procedimiento de concurso no distorsionen la ejecución contractual al punto de llevar la contratación a incumplimiento. El precio como elemento sustantivo desde la apertura de ofertas, no sólo tiene implicaciones en la sana economía de los fondos públicos y la mejor inversión de ellos en la selección de ofertas más idóneas, sino que necesariamente garantiza el principio de igualdad desde su comparación partiendo del respeto de los elementos del objeto contractual precisados en el pliego y del dimensionamiento de las obligaciones que impone el ordenamiento jurídico, por lo que la verificación de su razonabilidad es vital para el sistema de contratación pública. Considerando que este órgano contralor mediante el ejercicio de sus competencias en materia de impugnación ha encontrado diferentes prácticas sobre la valoración de razonabilidad del precio que en algunos casos incumplen o se apartan parcialmente de lo dispuesto en la normativa vigente, las cuales ha enmendado cuando las condiciones de la impugnación y su fundamentación lo permiten, se estima importante reiterar algunos conceptos sobre la valoración de razonabilidad. Así entonces, este órgano contralor estima oportuno realizar una serie de consideraciones oficiosas sobre el tema en términos preventivos, sin que implique que se ha realizado un análisis de las cláusulas que regulan el tema en el pliego impugnado (ni que el

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

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

**c) No es posible utilizar los precios de las ofertas recibidas en el concurso.** Como es conocido, el modelo de verificación de la razonabilidad varió no sólo en cuanto a dejar la presentación del presupuesto detallado al adjudicatario (artículo 42 LGCP), sino que el legislador trató de dimensionar su metodología en la etapa de planificación junto al análisis de mercado para otros temas como la definición del objeto y de admisibilidad en general, criterios de evaluación, los parámetros para aplicar afirmaciones de compra pública estratégica, entre otros. Es por ello que el estudio o análisis de mercado resulta vital para el procedimiento de contratación y desde luego para la definición clara y objetiva de las reglas de revisión de la razonabilidad del precio (R-DCA-SICOP-01010-2023 de 31 de agosto de 2023 y R-DCP-SICOP-00646-2024 del 08 de mayo de 2024). Así entonces, también el establecimiento de rangos de tolerancia o bandas se define desde una etapa temprana previa a la recepción de ofertas según el artículo 34 LGCP y por ende no resulta posible considerar las ofertas recibidas en el concurso para efectos de razonabilidad (R-DCASICOP-01408-2023 de 15 de noviembre de 2023). Así entonces, entre otros casos, mediante la resolución R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024, se indicó sobre el tema: “Al respecto, estima este órgano contralor que de la lectura del artículo 34 de la LGCP que indica que los precios de referencia para determinar los precios excesivos o ruinosos deben establecerse de previo a la estimación de la contratación y el artículo 44 del RLGCP que dispone que el rango de tolerancia debe quedar definido en el pliego de condiciones, se desprende que el desarrollo del análisis de razonabilidad se basa en los insumos que tenga la Administración al momento de realizar las lecturas de mercado, por lo que sin perjuicio de que la normativa a futuro puede considerar en la razonabilidad del precio las ofertas recibidas en el concurso, no es una posibilidad prevista con la reforma integral y no podría ser considerada por la Administración en el nuevo estudio que realizará. En ese sentido, la mayor profundidad y análisis en la etapa regulada bajo el artículo 34 LGCP resulta fundamental para que el precio de referencia refleje la realidad del mercado y las necesidades de la Administración, en dónde -se insiste- el banco de precios es un insumo más y no la única posibilidad según la realidad y necesidades de la Administración, pero no incluye los precios de las ofertas recibidas en el concurso, todo lo cual podría ser variado a futuro bajo los ejercicios de mejora regulatoria y lecturas técnicas que realicen las instancias competentes.”

**d) Posibilidad de subsanar el estudio de mercado.** El estudio de mercado como el análisis de razonabilidad están estrechamente relacionados, siendo el primero la base del segundo. Ahora bien, tomando como referencia las disposiciones del artículo 44 del RLGCP, este órgano contralor entiende que existen situaciones que pueden llevar a afectar el resultado obtenido por el estudio realizado al momento de analizar ofertas, siendo el objetivo del estudio de mercado reflejar la situación de este, se entiende que es posible su subsanación, bajo tres situaciones debidamente justificadas y acreditadas: 1) Que la situación no existiera al momento en que se realizó el estudio de mercado. 2) Presencia de errores técnicos constatables en el estudio realizado. 3) Situaciones excepcionales del mercado específico. (Resolución No. RDPC-SICOP-00743-2025)

**e) El análisis de razonabilidad y la indagatoria del precio.** Considerando que el artículo 42 LGCP dejó la presentación del presupuesto detallado para la oferta que resulte adjudicada, claramente no es posible requerirlo para el análisis de razonabilidad en la etapa de evaluación de ofertas (R-DCP-SICOP-00401-2024 de 19 de marzo de 2024), ni tampoco pretender que se aporte indirectamente en la indagación sobre razonabilidad ni pretender un análisis de razonabilidad sobre componentes específicos de la estructura del

precio que impliquen un análisis de presupuesto detallado sino que estos rubros deben analizarse globalmente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024). Desde luego, queda excluida de esas limitaciones lo que concierne a la prerrogativa de la Administración de verificar que las ofertas respeten la legislación vigente, pues a la Administración le corresponde verificar que se respete el ordenamiento jurídico en función del objeto contractual, como podría ser el caso de la legislación laboral que es de acatamiento obligatorio para la Administración y cualquier oferente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024). En cuanto a la indagatoria, la Administración podrá solicitar a los oferentes que presentan precios presumiblemente excesivos o ruinosos que justifiquen sus precios. Ante esto, el oferente debe justificar por medios idóneos las razones por las que su precio si es razonable. Recibido esto, la Administración deberá motivar las razones por las que encuentra que lo es o no. (R-DCP-SICOP-01159-2025 del 27 de junio). Se debe considerar que, aunque los artículos 41 de la Ley General de Contratación Pública y 101 de su Reglamento permiten que un oferente presente una línea de crédito o garantía, este recurso solo se utilizará cuando tras la indagatoria la Administración aún tenga dudas sobre la razonabilidad del precio ofertado. Además, se le podrá solicitar a la oferta que resulte ser la posible adjudicataria (R-DCP-SICOP-00469-2025 de 18 de marzo de 2025). Finalmente, la Administración a partir de los aspectos indicados, deberá emitir un informe final concluyendo sobre el análisis efectuado a cada oferta y la calificación que esta tendría de frente a la razonabilidad del precio ofertado.

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

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

**II. SOBRE EL DEBER DE FUNDAMENTACIÓN Y PRUEBA IDÓNEA.** A efectos de analizar los recursos interpuestos, se debe tomar en consideración que tanto la Ley General de Contratación Pública(LGCP) como su reglamento exigen el deber de fundamentación que debe estar presente en los recursos de objeción contra el pliego de condiciones. Los artículos 88 y 95 de la LGCP, en concordancia con los numerales 246 y 254 del reglamento, refieren a la necesidad de que los recursos presentados estén debidamente fundamentados. Esto implica venir acompañados de pruebas y estudios técnicos que puedan desvirtuar los requisitos y criterios de la Administración o respaldar las alegaciones de los que interponen el recurso. Estos deben identificar claramente las normas que consideran infringidas y los principios de contratación pública que han sido violentados. Aquellas acciones recursivas que no cumplan con esos requisitos mínimos de fundamentación estarían sujetas al rechazo al amparo de lo establecido en los artículos 87 de la LGCP y 245, inciso c) de su Reglamento. De esta manera, consideraciones de forma o fondo sin el sustento técnico pertinente no serían admitidas al adolecer de prueba, o de prueba pertinente o suficiente.

**III. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO: 1) SISTEMA DE EVALUACIÓN:** La recurrente expone que revisando la “Guía para la Implementación de acciones afirmativas en materia de integridad, ética y prevención del soborno en los procedimientos de contratación gestionados por la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios”, en su criterio se trata de una “Guía General” y no cumple lo indicado en el Artículo 21 de la Ley General de Contratación Pública(LGCP) por cuanto la incorporación de criterios estratégicos debe atender las particularidades del objeto contractual, el mercado y a las disposiciones que sobre el particular contemple el reglamento de esa Ley. Añade que el Reglamento a la LGCP numeral 56, exige que para la aplicación de cualquier criterio

estratégico se requiere una Investigación de Mercado. Esto para no limitar injustificadamente la participación y libre competencia. Considera que en este caso en la tabla de ponderación se están ponderando criterios especiales. Para la recurrente es claro que la investigación de mercado debió realizarse de forma previa a cualquier imposición de un criterio estratégico en la tabla de ponderación y opina que la omisión violenta el artículo 21 LGCP, 56 del RLGCP y la libre competencia. Añadió que el criterio Estratégico que se pondera (en este caso “Acciones Afirmativas en materia de integridad, ética, y prevención al soborno”) carece de identidad con el objeto.

La Administración si bien desarrolla una respuesta amplia de audiencia especial, esta División se permite más allá de remitir a la lectura de la respuesta completa destacar las siguientes precisiones brindadas por aquella, para no aceptar el argumento de la objetante. Hizo referencia a las diferencias de lo que se está evaluando, señalando que no es un criterio estratégico en los términos del artículo 21 de la LGCP o el 56 del RLGCP, lo que se estaría evaluando sino que se trata de un factor ponderable (6%) amparado en el principio de integridad plasmado en el artículo 8 inciso a de la Ley General de Contratación Pública, asociado al deber de probidad regulado en el mismo reglamento. Enuncia que su inclusión en el pliego no requiere declarar una licitación como “estratégica”, pues no persigue incentivar la innovación ni la tecnología, sino fortalecer valores éticos transversales. En suma, no hay base jurídica para catalogar la aplicación de la Guía como si fuera una compra innovadora. entre otros se expuso que 4% del total técnico es un peso moderado y razonable, fijado tras análisis de proporcionalidad y que criterios técnicos principales (cumplimiento de especificaciones del medicamento, garantía de calidad, precio ofertado) siguen representando mayoría de la puntuación. Que el porcentaje destinado a integridad no desvirtúa la esencia técnica de la evaluación; agregando entre otros valor público reconociendo a oferentes comprometidos con buenas prácticas, sin reemplazar ni opacar los criterios técnicos tradicionales. Aunado, no deriva de un lineamiento general o una política genérica, sino de un análisis de categorización de riesgo aplicado a las características concretas del procedimiento. También recalcó que al ser de evaluación no es de admisibilidad y por ello no limita la participación. Recalcó la Guía de comentario que lo sustenta.

**Criterio de la División:** Sobre lo aquí argumentado, esta División se permite traer a colación lo resuelto en resolución número R-DCP-SICOP-02140-2025 del 13 de noviembre del año en curso, 09:15 horas emitida con ocasión de la misma licitante, recurrente e impugnaciones similares, y en ese sentido se expuso:

“...Se considera que la recurrente basa su objeción en una premisa legal incorrecta. Confunde el deber de la Administración de incluir criterios estratégicos, siempre y cuando resulten vinculados al objeto y acordes al mercado (que sí requieren un estudio de mercado según el artículo 56 del RLGCP) con la potestad de ponderar el principio de integridad (artículo 8.a LGCP), el cual es un principio rector transversal a toda la contratación pública. Dicha iniciativa, lejos de ir en contra de los principios procura potenciar el de integridad y por ende, al ser congruente con lo normado, no limita la libre competencia conforme se analiza de seguido. En ese sentido, se tiene que el objetivo perseguido por la CCSS con el parámetro de premiar a las ofertas que cuenten con acciones afirmativas en materia de integridad, ética y prevención del soborno, no se encuadra dentro de los fines a los que se encuentra dirigida la contratación pública estratégica que busca que por medio de los procedimientos se consoliden las políticas públicas tendientes al desarrollo social equitativo nacional y local, a la promoción económica de sectores vulnerables, a la protección ambiental y al fomento de la innovación. Promover la aplicación del principio de integridad no empata con la consecución de objetivos de política pública haciendo uso de los procedimientos de contratación pública como un instrumento para el fomento del progreso económico, social y la protección del medio ambiente. Nótese que el artículo 46 del RLGCP fija en forma clara y expresa los objetivos de la contratación pública estratégica con base en lo dispuesto en el artículo 20 de la LGCP, de manera que los mismos se orientan al desarrollo social equitativo nacional y local, promoviendo entre otros, el acceso de las PYMES a la contratación pública, la reducción de la pobreza y la generación de empleo local y nacional; la promoción económica de sectores vulnerables, bajo consideraciones sociales en materia de género, discapacidad, discriminación por orientación sexual y minorías étnicas, religiosas y lingüísticas, así como al respecto a los derechos humanos; la protección ambiental, mediante la promoción de enfoques de ciclo de vida de bienes, servicios y obras, utilización de energías renovables, certificados de producto y eco-etiquetas, y finalmente el fomento de la innovación desde la Administración contratante y en la promoción de los procedimientos que permitan la obtención de bienes, obras y servicios, procesos, mercadotecnia o de organización empresarial de carácter innovador bajo criterios de sostenibilidad y que generen mayor bienestar social. (...) Esta Contraloría General debe ser enfática en señalar que la actuación de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) no solo es congruente con el ordenamiento, sino que representa una iniciativa que puede considerarse inclusive loable para materializar el principio de integridad (artículo 8 inciso a de la LGCP), un pilar de la ley y normativa conexas en contratación

pública vigente. Bajo ese orden de ideas se tiene que la implementación de esta Guía por parte de la CCSS no solo es una potestad derivada del principio de integridad, sino que materializa el cumplimiento de un deber legal ineludible. En Concordancia se puede apreciar que la Ley General de Control Interno (Ley No. 8292, en adelante LGCI), en su artículo 10 exige a la Administración activa "establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno" y "valorar el riesgo" (artículo 14 del mismo cuerpo normativo). Las Guías de la CCSS que dan sustento al rubro del sistema de evaluación bajo análisis, son precisamente una "actividad de control" (artículo 15 LGCI) que valora el riesgo de corrupción. Asimismo y siempre bajo tal tesitura, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (Ley No. 8422) en su artículo 3 impone a todo funcionario un "Deber de probidad" que incluye "administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia" todo lo cual, en aplicación del principio de integridad de la LGCP que indica meridianamente que "(...) la conducta de todos los sujetos que intervengan en la actividad de contratación en la que medien fondos públicos se ajustará al cumplimiento de las normas y los valores éticos entre ellos, la honestidad, la buena fe, la responsabilidad y el respeto, prevaleciendo en todo momento el interés público." (el énfasis en la cita se supe). (...) A raíz de lo expuesto, se tiene entonces que la Administración, no solo puede ponderar la integridad, sino que debe implementar mecanismos como éste para gestionarla y prevenir la corrupción. La confusión del recurrente es de fondo y debe ser aclarada para evitar futuras impugnaciones reiterativas. Un Criterio estratégico (artículos 21 LGCP y 56 RLGCP) busca objetivos de política pública específicos (ambientales, sociales, PyMES) y supedita su uso a un estudio de mercado para no limitar la competencia. Lo que la CCSS ha implementado con este criterio de evaluación de ofertas es distinto: es la ponderación de un principio rector (integridad) que aplica a todos los participantes de toda contratación, cuya implementación es un esfuerzo que esta Contraloría General considera alineado a las buenas prácticas en materia de contratación pública. Crucialmente, tanto el criterio de evaluación y la documentación técnica que lo sustenta, no impone un requisito de admisibilidad, lo cual sí podría constituir una barrera de entrada. Por el contrario, establece un incentivo voluntario. El oferente que no posea un programa de cumplimiento (como los descritos en la Guía: Política Antisoborno, Canal De Denuncias, etc.) no es excluido; simplemente -en este caso- no opta por ese 6% de puntaje. Esto desvirtúa por completo el alegato de que se violenta la libre competencia. (...)"

Así, de lo que viene dicho, debe concluirse que no se está poderando en este caso de marras un criterio estratégico como lo argumenta la recurrente. En ese sentido, un estudio de mercado no resultaría aplicable para un criterio de evaluación amparado en el principio de integridad- en donde sus argumentos adolecerían de la debida fundamentación técnica. También es claro que en tratándose de una condición de evaluación no es limitante de la participación tal y como lo expone la propia contratante. No obstante se permite indicar este órgano contralor que en el expediente de la licitación se observa el documento DPI-AFR-0391-2025 Solicitud de Contratación que hace referencia a un estudio de mercado realizado por la licitante, indicando en lo importante: "...15. Estudio de Mercado: Se realiza estudio de mercado mediante SICOP el día 04 de octubre de 2024 pero solo se recibe una cotización de la empresa Grupo Unihospi S.A. el día 07 de noviembre de 2024. Fue la única empresa que respondió al estudio de mercado después de la publicación...", respecto del cual la objetante no se refiere precisamente que no constituya el estudio que reclama, (ver expediente digital, apartado [2. Información de Pliego de condiciones] 2025LY-000090-0001101142 version de 28 de octubre del 2025/[ F. Documento del Pliego de condiciones] Número 13).

Por último, se permite esta División mencionar, que al igual que en el caso de la resolución R-DCP-SICOP-02140-2025 de cita, la licitante ha brindado suficientes razones para la creación e implementación de la Guía comentada, así como del 4% por Acciones afirmativas en materia de integridad, ética y prevención del soborno el que de parte de quien ocurre no se ha catalogado de desproporcionado o de imposible cumplimiento. Así, ante el hecho de que se basan prácticamente los argumentos de quien recurren en una premisa legal incorrecta, procede declarar **sin lugar** el recurso en este punto.

Ahora bien, a pesar de la anterior declaratoria, esta División considera que de los argumentos de la licitante, no se extrae una petición específica de que hubiese requerido evaluar porcentaje alguno por producción nacional. Más bien es claro que ella informa que es importadora del producto. Sí es cierto que en su recurso indica: "...Aplicabilidad: El Sistema de Evaluación es inaplicable porque el cartel carece de una Investigación de Mercado sobre el producto específico que en la Manta color crudo drill. Esto hace que el Criterio Estratégico que se pondera (en este caso "Acciones Afirmativas en materia de integridad, ética, y prevención al soborno") carezca de entidad con el objeto del concurso que se busca satisfacer...."

No obstante, la licitante lo entiende apuntando que la recurrente menciona: "... .El Sistema de Evaluación es inaplicable porque el cartel carece de una Investigación de Mercado sobre el producto específico que en la Manta color crudo drill. Esto hace que el Criterio

Estratégico que se pondera (en este caso “Acciones Afirmativas en materia de integridad, ética, y prevención al soborno”) carezca de entidad con el objeto del concurso que se busca satisfacer.”, y ante eso decide comprender según respuesta de audiencia especial: “...Mediante oficio No. DPI-AFR-1188-2025, del 20/11/2025, por el Area de Fabrica de Ropa, se acoge lo argumentado por el objetante, respecto a la inclusión en el apartado de los factores de evaluación del pliego de condiciones de la compra No. 2025LY-000090-0001101142, el 10% de manufactura nacional, como se indica a continuación: “... Para esta Administración, en primera instancia, la referencia a los artículos 20 y 21 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) en el recurso presentado por la empresa Panamedical generó cierta confusión. Dado que el contexto del recurso no especifica con claridad cuáles sistemas de evaluación de ofertas considera ausentes en el pliego de condiciones. Esta falta de precisión dificulta identificar el supuesto incumplimiento alegado. Sin embargo, tras analizar el contenido del recurso y los principios que rigen la contratación pública, esta Administración reafirma que el cartel (sic) fue elaborado conforme a los principios de transparencia, igualdad y libre concurrencia, procurando garantizar el acceso y participación de todos los proveedores calificados en los procesos de contratación, promoviendo la máxima competencia posible. Asimismo, la institución cuenta con experiencia histórica en la adquisición de insumos similares y posee conocimiento del mercado, sustentado en estudios previos y en la práctica contractual acumulada. Por ello, el sistema de evaluación definido en el cartel responde a criterios técnicos y estratégicos que garantizan la eficiencia del proceso y la satisfacción de las necesidades institucionales. En este sentido, y en concordancia con la normativa vigente, se ha decidido incluir el factor del 10% adicional para el productor nacional, buscando equilibrar las condiciones de competencia en beneficio del interés público...”.

De esto extrae esta División que la Administración estaría de oficio proponiendo una modificación al pliego en cuanto al sistema de evaluación y estaría ponderando un rubro adicional con su 10% de puntaje. Así, deberá entonces modificar de oficio el pliego con la decisión que ha tomado. Lo que implica por lógica que deberá realizar ajustes a los actuales porcentajes de 96% Precio y 4% Acciones afirmativas en materia de integridad, ética y prevención del soborno que actualmente tiene el pliego para incorporar el nuevo rubro y distribuir los porcentajes.

No obstante lo anterior, se permite esta División transcribir lo de interés sobre la incorporación de criterios diferenciados para sectores o situaciones específicas, y en ese sentido la resolución R-DCP-SICOP-01180-2025 del primero de julio de 2025, 14:34 horas consideró: “...ciertamente, dentro de su actuar discrecional puede definir la Administración un sistema de evaluación en el cual se incluyan los rubros que considere necesario evaluar, no obstante resulta claro que al decidir incluir dichos criterios, los mismos deben de justificarse de frente a la necesidad, oportunidad y trascendencia respecto al objeto de contratación en particular, todo lo cual debe quedar plasmado en esa motivación técnica que además debe ser integrada al expediente de la contratación, ello en virtud del objeto contractual, la realidad y posibilidades del mercado y así lograr un uso eficiente de los recursos públicos. En el caso particular de la CCSS, la “Condiciones administrativas versión 11 Ley 9986” indica en el punto No. 18: “REFORMA AL REGLAMENTO AL ARTÍCULO 12 DEL ANEXO 3 DE LA LEY 7017 "LEY DE INCENTIVOS PARA LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL ANEXO ADEL ARANCEL CENTROAMERICANO DE IMPORTACIÓN, DECRETO EJECUTIVO N°32448-MP-MEICCOMEX DEL 28 DE ABRIL DEL 2005.(Publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 219, el 12 de noviembre del 2021, Alcance No. 231). Normativa, que textualmente indica:“La Administración Pública deberá otorgar en la tabla de calificación o valoración de las ofertas de sus procesos de compra un diez por ciento (10%) a los oferentes que demuestren que los productos fueron manufacturados en el territorio nacional, con el objeto de promover el desarrollo productivo, la inversión nacional y extranjera establecida en el país, la generación de empleos, el desarrollo económico del país y el fortalecimiento de la sostenibilidad financiera del sistema de garantías sociales, la seguridad social y como consecuencia, del sistema de salud a largo plazo.” Por lo anterior, se establece en el Sistema de Evaluación de Ofertas del SICOP, un factor de evaluación del 10% correspondiente a manufactura nacional (Identificado como “Incentivo por producción nacional”), para lo cual los oferentes deben demostrar que los productos fueron manufacturados en el territorio nacional según lo indica la misma normativa, aportando junto con la oferta o en el plazo concedido por la Administración para subsanaciones, la certificación emitida por el Ministerio de Economía que certifica dicha condición y ampara la solicitud de aplicación del artículo 12 de la Ley 7017 expresada en la oferta presentada.”(el subrayado no es del original) Al respecto, y dado el análisis hecho hasta ahora, se reitera que si bien existe una norma la cual tiene como propósito “estimular la producción nacional y la organice de tal forma que, se promueva con el dinero de los costarricenses el más adecuado reparto de la riqueza en su territorio” (véase informe DIGEPYME-INF-003-2024 del Ministerio de Economía, Industria y Comercio citado en Resolución No. R-DCP-SICOP-00321-2024), la Administración Pública, no está eximida de realizar la debida motivación como cualquier otro acto administrativo, siguiendo los parámetros ya referidos de los artículos 34 y 56 LGCP. De esa forma, para la inclusión de ese factor se impone la realización de la investigación de mercado para

determinar si efectivamente existen empresas en el mercado que atiendan el criterio y en consecuencia se justifique su inclusión en el sistema de evaluación; de forma que en sentido contrario, bien podría la Administración incluir otros factores que agreguen valor por el dinero en la selección de la oferta más idónea. (...) 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...”.

Advertido lo anterior, solo resta precisar que todo cambio que realice la contratante en el pliego deberá ser publicado para que sea conocido por todo potencial oferente.

**2) SOBRE LA ESTRUCTURA DEL PRECIO.** La objetante indicó que el documento anexo al Pliego de Condiciones Nro. 14 llamado “Otras condiciones específicas de la compra 11” regula la estructura de precio de la contratación. En su criterio, ese desglose es aplicable en ofertas con fabricación nacional no para ofertas de importación. Añade que en su caso, ella importa mercadería del exterior por lo que su desglose de precios es distinto. Esto porque se debe considerar un COSTO CIF y COSTO DE INTERNAMIENTO que no se pueden insertar dentro de los rubros sugeridos en el pliego. Solicita se modifique ya que el desglose de precios es inaplicable para ofertas de importación, lo que comenta genera incerteza jurídica y como está planteado no permite presentar el presupuesto de la oferta en plicas de importación.

La Administración expuso que mediante oficio Nro. DPI-AFR-1188-2025, del Área de Fábrica de Ropa, se rechaza el punto por cuanto se considera que los componentes solicitados en el desglose del precio aportan información suficiente y pertinente para realizar los análisis posteriores que exige el procedimiento de contratación. Dichos elementos permiten verificar la razonabilidad económica de la oferta. Para la contratante no se advierte afectación a los principios de libre concurrencia ni a la igualdad entre oferentes, toda vez que el desglose presentado permite la trazabilidad del precio y la comparación objetiva entre las ofertas.

**Criterio de la División:** De lo que se ha transcrito con anterioridad, observa esta División que la Administración al responder, no necesariamente aborda los temas discutidos por la objetante y que pretenden la eventual incorporación de rubros en la estructura de precio al no poderlos incorporar en los actuales que tiene el pliego esto en caso de plicas e importación. La contratante, parece centrarse en temas asociados a un futuro análisis de razonabilidad de precios y a la posibilidad de realizarlo con los elementos con los que llega a contar a partir de la estructura dada en el pliego. Considera este órgano contralor que el no haber atendido puntualmente la CCSS el argumento expuesto, genera que el punto deba ser declarado **parcialmente con lugar**, a efectos de que la licitante al recibir la notificación de esta resolución analice lo que se objetó y valore la procedencia o no de lo pedido, y en caso necesario genere modificaciones en el pliego de frente a lo argumentado y lo que llegue a analizar. Eso sobre todo porque esta División tiene claro que la licitante tiene conocimiento de la existencia de estructuras propias para productos nacionales y otra para productos de importación, por lo que el tema puede ser valorado conforme en derecho corresponda. Se advierte eso sí a la contratante que en caso de realizar modificaciones al pliego, deberá incluirlas en la prosa del mismo y dar la debida publicidad para que sea conocido por todo potencial participante.

**3) SOBRE LA FICHA TÉCNICA:** La objetante menciona incongruencias mencionando que la FT 00001-0004 correspondiente al producto Manta color crudo dril 100% algodón, indica un ancho de tela requerido de 160 centímetros según prueba documental 2. Añade que en el histórico de compras de este insumo por parte de la CCSS, así como las fichas técnicas utilizadas en procesos de adquisición anteriores, se observa que el ancho de tela solicitado ha sido consistentemente de 106 centímetros, según prueba 3. Solicita revisar y valorar la ficha técnica vigente y en caso de tratarse de un error material, proceder a su corrección por cuanto se necesita conocer con precisión el ancho correcto con el fin de realizar las gestiones necesarias para el análisis del producto.

La Administración no acepta el punto indicando que el ancho de la tela se varió a 160 centímetros  $\pm$  4 centímetros, con relación a compras anteriores, ello tomando en cuenta el nuevo proceso automatizado de corte, en el cual se adquirieron mesas más anchas, por lo que técnicamente aprovechará el ancho de las mesas en su totalidad, siendo el requerimiento invariable.

**Criterio de la División:** Dicho esto, considera este órgano contralor que la empresa objetante básicamente lo que solicita es una aclaración pues parece encontrar contradicciones entre documentos de ficha técnica, otras fichas de procesos anteriores y

documentos de histórico de consumo, en cuanto a las medidas dichas, pensando en posible error y refiriendo que le es necesario tener claro la medida. Se recuerda a quien recurre que las aclaraciones no son objeto de recurso de objeción, sino que se plantean ante la propia contratante, de conformidad con el artículo 93 del RLGCP, por eso se **rechaza de plano** el recurso en este punto.

No obstante lo anterior, advierte esta División que en este caso la contratante no ha encontrado inconsistencias en la ficha técnica de frente a otros documentos similares de otros procedimientos o de datos de los históricos de consumo como lo que menciona quien objeta, sino que más bien ha expuesto las razones por las cuales se han variado las medidas de ancho de tela ante cambios técnicos acaecidos en el proceso de corte. No se observa entonces la existencia de posible error como lo manifiesta la recurrente, quedando claro a la objetante la medida pedida ante lo dicho por la licitante.

## 5. Aprobaciones

|                                |   |                             |                                     |
|--------------------------------|---|-----------------------------|-------------------------------------|
| <b>Encargado</b>               | KATHIA GABRIELA VOLIO CORDERO   | <b>Estado firma</b>         | La firma es válida                  |
| <b>Fecha aprobación(Firma)</b> | 26/11/2025 13:09  | <b>Vigencia certificado</b> | 15/05/2024 10:32 - 14/05/2028 10:32 |
| <b>DN Certificado</b>          | CN=KATHIA GABRIELA VOLIO CORDERO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=KATHIA GABRIELA, SURNAME=VOLIO CORDERO, SERIALNUMBER=CPF-01-0774-0693 |                             |                                     |
| <b>CA Emisora</b>              | CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017                               |                             |                                     |

|                                |   |                             |                                     |
|--------------------------------|---|-----------------------------|-------------------------------------|
| <b>Encargado</b>               | KAREN MARIA CASTRO MONTERO  | <b>Estado firma</b>         | La firma es válida                  |
| <b>Fecha aprobación(Firma)</b> | 26/11/2025 15:13  | <b>Vigencia certificado</b> | 08/03/2022 10:05 - 07/03/2026 10:05 |
| <b>DN Certificado</b>          | CN=KAREN MARIA CASTRO MONTERO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=KAREN MARIA, SURNAME=CASTRO MONTERO, SERIALNUMBER=CPF-04-0181-0227 |                             |                                     |
| <b>CA Emisora</b>              | CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017                         |                             |                                     |

## 6. Notificación resolución

|   |                        |                           |                  |
|---|------------------------|---------------------------|------------------|
| <b>Fecha/hora máxima adición aclaración</b> | 02/12/2025 23:59       |                           |                  |
| <b>Número resolución</b>                    | R-DCP-SICOP-02242-2025 | <b>Fecha notificación</b> | 26/11/2025 15:13 |