

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	Yensy Herrera Parra		
Fecha/hora gestión	08/12/2025 09:47	Fecha/hora resolución	08/12/2025 10:28
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000002418
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2025LY-000091-0001101142	Nombre Institución	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	MATRIZ HEMOSTÁTICA PARA ATENCIÓN QUIRÚRGICA, KIT DE 5 ML, JERINGA PRECARGADA DE CLORURO DE SODIO Y PAQUETE CON TROMBINA, ESTÉRIL CÓD INST: 2-42-02-0193		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000002453	13/11/2025 15:05	ESTEFANI VANESSA MORA MARIN	CEFA CENTRAL FARMACEUTICA SOCIEDAD ANONIMA	Con lugar	No aplica

Emitir el por tanto de la resolución

3. *Resultando

I. Que mediante documento No. 8002025000002453 de fecha de trece de noviembre de dos mil veinticinco, la empresa CEFA Central Farmacéutica Sociedad Anónima interpuso recurso de objeción contra el pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. 2025LY-000091-0001101142 promovida por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), para adquirir Matriz hemostática para atención quirúrgica, kit de 5 ml, jeringa precargada de cloruro de sodio y paquete con trombina estéril, código 2-42-02-0193.

II. Que mediante auto No. 8052025000002281 de fecha catorce de noviembre de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante. Dicha audiencia fue atendida oportunamente e incorporada al expediente electrónico del trámite.

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

4. *Considerando

Recurso 8002025000002453 - CEFA CENTRAL FARMACEUTICA SOCIEDAD ANONIMA

I. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECCIÓN INTERPUESTO POR LA EMPRESA CEFA CENTRAL FARMACÉUTICA

SOCIEDAD ANÓNIMA. Para los efectos de la resolución, debe indicarse que se resuelve conforme a lo indicado por las partes, según consta en el expediente electrónico del recurso de objeción en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), por lo que la lectura integral de argumentos puede hacerse en el expediente, de forma que se hará una simple referencia cuando se requiera para la mejor comprensión de la resolución.

1) Objeción No.1 Volumen y concentración del agente hemostático (trombina). Criterio de la División. La empresa objetante cuestiona que la Administración dentro de la ficha técnica 2-42-02-0193, establezca como única presentación del kit del producto un frasco con volumen de 5 ml con 5000 Unidades Internacionales (UI) de trombina y no un rango más amplio de medidas, solicita se permita un envase de hasta 8 ml y que la concentración sea mínimo de 2000 UI. Aduce que dado que el objetivo esencial de este producto es lograr la hemostasia, es decir, la detención del sangrado en procedimientos quirúrgicos, desde el punto de vista médico, es imposible determinar con precisión la cantidad exacta de trombina requerida para una cirugía, pues la necesidad clínica fluctúa de acuerdo con el caso particular y el resultado se puede lograr con diferentes cantidades de trombina.

Aunado a lo anterior, sostiene que un rango más amplio de concentraciones del producto no afectan su eficacia, que depende del balance adecuado entre todos sus componentes (trombina, matriz de gelatina y diluyente), lo cual varía según el fabricante. Por lo que establecer este requisito de manera rígida, excluye otras opciones del mercado, como la que su empresa podría ofrecer a la Administración, y coincide con la presentación del producto exclusiva de un solo proveedor del mercado, lo cual limita indebidamente la concurrencia, máxime que otras alternativas existentes pueden brindar un resultado igual o superior para el paciente, incluso con la ventaja de una mejor relación calidad-precio.

La Administración, mediante el oficio **DABS-AABS-1459-2025** del 25 de noviembre de 2025 emitido por el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios, se pronuncia conforme lo informado por la Comisión Técnica de Normalización y Compras de Neurocirugía, a través del oficio **AGM-CTNRC-0070-2025** del 14 de noviembre 2025, señala que ante la solicitud del recurrente de ampliar las especificaciones técnicas del kit y modificar su descripción, el ente técnico valora y acepta las peticiones, debido a que las modificaciones propuestas no afectan la funcionalidad del insumo por adquirir.

De modo que es factible cambiar los requerimientos para incluir que el frasco pueda tener un volumen de 5ml a 10ml con 2000 UI a 5000 UI de trombina, con el correspondiente ajuste en la descripción del producto y las especificaciones técnicas. Lo anterior, con el fin de incrementar la cartera de potenciales oferentes al proceso licitatorio y, por último, solicita se acepte lo indicado.

Así las cosas, al existir una aceptación de la Administración, es aplicable la figura del allanamiento, la cual es una facultad de las partes de aceptar parcial o totalmente la pretensión de quien recurre, según establecen los numerales 89 de la Ley General de Contratación Pública y 249 de su Reglamento, disposiciones que además, establecen que el órgano competente para resolver el recurso, no está obligado a acoger las pretensiones ante un allanamiento y debe decidir conforme a derecho. Sobre el allanamiento pueden consultarse entre otros precedentes de esta Contraloría General los siguientes R-DCP-SICOP-00463-2025 del 18 de marzo de 2025 y R-DCP-SICOP-01118-2025 del 23 de junio de 2025.

Ahora bien, en el caso bajo análisis, lo debatido responde a especificaciones técnicas, donde quien mejor conoce su necesidad y cuenta con la experticia para dilucidar si desde el punto de vista técnico es viable ampliar los criterios del producto que se pretende obtener, es la Administración. Por lo que este órgano contralor asume que realizó un examen pormenorizado de la conveniencia de la modificación que plantea y sus implicaciones, lo cual corre bajo su entera responsabilidad y deberá brindarle la debida publicidad, para garantizar el conocimiento de potenciales oferentes.

En virtud de lo expuesto, al no observarse que con el allanamiento se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico, se declara **con lugar** este punto del recurso.

2) Objeción No.2 Jeringa precargada de cloruro de sodio. Criterio de la División. La recurrente controvierte que dentro del kit del producto la Administración fijó que se debe presentar una jeringa precargada con cloruro de sodio, sin permitir otras opciones como el agua estéril, pese a que el cloruro de sodio no representa ventaja alguna en el resultado final del producto. Acota que lo anterior limita su posibilidad de participación al ser una característica exclusiva de un solo oferente del mercado, pese a existir otras alternativas equivalentes, como la que su empresa podría ofertar.

Arguye que lo relevante con este elemento, es que no se altere la viscosidad, adhesión o tiempo de acción del producto, así, al ser la trombina el agente hemostático principal que potencia la coagulación, cuando se combina con un diluyente, sea este cloruro o agua estéril, igual es capaz de generar la consistencia adecuada. Finalmente, solicita que como consecuencia de acoger esta petición, se ajusten los requerimientos a presentar con la oferta (certificación) y en el etiquetado respectivamente.

Sobre este aspecto, la Administración, mediante el oficio **DABS-AABS-1459-2025** del 25 de noviembre de 2025 emitido por el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios, se pronuncia según lo informado por la Comisión Técnica de Normalización y Compras de Neurocirugía, a través del oficio **AGM-CTNRC-0070-2025** del 14 de noviembre 2025, señala que ante la solicitud del recurrente de ampliar lo indicado, la Comisión técnica referida valora y acepta la gestión, dado que las modificaciones propuestas no afectan la funcionalidad del insumo por adquirir.

Por consiguiente, afirma que se agregará en las especificaciones del producto que la jeringa precargada pueda contener cloruro de sodio o agua estéril, con el debido ajuste en las demás partes del pliego solicitadas, lo anterior con el propósito de incrementar la cartera de potenciales oferentes al proceso licitatorio.

Ante este escenario, dado que la Administración aceptó lo cuestionado por la empresa CEFA Central Farmacéutica S.A., aplica la figura del allanamiento, la cual es una facultad de las partes de aceptar parcial o totalmente la pretensión de quien recurre, según señalan los numerales 89 de la Ley General de Contratación Pública y 249 de su Reglamento, disposiciones que además, establecen que el órgano competente para resolver el recurso, no está obligado a acoger las pretensiones ante un allanamiento y debe decidir conforme a derecho. Sobre el allanamiento pueden consultarse entre otros precedentes de esta Contraloría General los siguientes R-DCP-SICOP-00463-2025 del 18 de marzo de 2025 y R-DCP-SICOP-01118-2025 del 23 de junio de 2025.

En el caso concreto, lo objetado responde a especificaciones técnicas, donde quien mejor conoce su necesidad y cuenta con la experticia para dilucidar si, desde el punto de vista de la ciencia, es viable ampliar los criterios del producto que se pretende obtener, es la Administración. Por lo que este órgano contralor asume que realizó un examen pormenorizado de la conveniencia de la modificación que plantea y sus implicaciones, lo cual corre bajo su entera responsabilidad y deberá brindarle la debida publicidad para garantizar el conocimiento de potenciales oferentes.

Por tanto, al no observarse que con el allanamiento total se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico, se declara **con lugar** este extremo del recurso planteado por la empresa objetante.

II. CONSIDERACIONES DE OFICIO. 2.1. 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.

2.2. Razonabilidad del precio bajo la nueva LGCP. La verificación de la razonabilidad del precio prevista como un deber de la Administración en el artículo 41 LGCP tiene sustento en el principio de eficiencia mismo y en la gestión de los riesgos de que los precios

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

Considerando que este órgano contralor mediante el ejercicio de sus competencias en materia de impugnación ha encontrado diferentes prácticas sobre la valoración de razonabilidad del precio que en algunos casos incumplen o se apartan parcialmente de lo dispuesto en la normativa vigente, las cuales ha enmendado cuando las condiciones de la impugnación y su fundamentación lo permiten, se estima importante reiterar algunos conceptos sobre la valoración de razonabilidad. Así entonces, este órgano contralor estima oportuno realizar una serie de consideraciones oficiosas sobre el tema en términos preventivos, sin que implique que se ha realizado un análisis de las cláusulas que regulan el tema en el pliego impugnado (ni que el tema no se haya abordado apropiadamente) o un estudio del tema que trascienda la discusión de los aspectos expuestos en el recurso.

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

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

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

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

la mayor profundidad y análisis en la etapa regulada bajo el artículo 34 LGCP resulta fundamental para que el precio de referencia refleje la realidad del mercado y las necesidades de la Administración, en 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. R-DCP-SICOP-00743-2025).

e) El análisis de razonabilidad y la indagatoria del precio. Considerando que el artículo 42 LGCP dejó la presentación del presupuesto detallado para la oferta que resulte adjudicada, claramente no es posible 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 sí 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.

5. Aprobaciones

Encargado	YENSY JOSETTE HERRERA PARRA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	08/12/2025 09:54	Vigencia certificado	10/07/2025 09:12 - 09/07/2029 09:12
DN Certificado	CN=YENSY JOSETTE HERRERA PARRA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=YENSY JOSETTE, SURNAME=HERRERA PARRA, SERIALNUMBER=CPF-01-1645-0428		
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)	08/12/2025 10:28	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	11/12/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-02299-2025	Fecha notificación	08/12/2025 10:33