

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	Ember Segura Molina		
Fecha/hora gestión	11/12/2025 13:53	Fecha/hora resolución	11/12/2025 14:09
* Procesos asociados	Recursos <input type="text"/>	Número documento	8072025000002449
* Tipo de resolución	Resolución de rechazo <input type="text"/>		
Número de procedimiento	2025LY-000003-0001102402	Nombre Institución	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	Servicio de alimentación para usuarios hospitalizados y en observación en el Hospital Los Chiles		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000002474	18/11/2025 20:59	KATHERINE FRANCINI ROMERO GONZALEZ	ITLEX SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar <input type="text"/>	No aplica <input type="text"/>

Emitir el por tanto de la resolución	<input type="checkbox"/>
--------------------------------------	--------------------------

3. *Resultando

I.- Que mediante auto No. 8052025000002309 de las catorce horas con veinticuatro minutos del diecinueve de noviembre de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara sobre el recurso de objeción interpuesto.

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

I.- Consideraciones de oficio. Este órgano contralor estima oportuno orientar la gestión de los procedimientos de contratación pública por medio de las siguientes consideraciones.

i.- 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.

ii.- 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.

iii. Modalidad según demanda. En el caso, resulta oportuno advertir que 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 (tanto como un tope autoimpuesto o si se deja abierto en cuyo caso se aplica una licitación mayor). De esa forma, debe existir una correcta planificación de las necesidades que se deben suplir y la debida presupuestación, lo que implica la acreditación de la existencia del contenido presupuestario previo a promover los concursos, siendo que existe un binomio inseparable entre las necesidades públicas identificadas que deban ser suplidas junto a los fondos públicos con los que se contará para hacerle frente a las mismas. Así entonces, aún y cuando se trata de una contratación de entrega según demanda, la acreditación del contenido presupuestario estimado debe incluirse en el expediente de contratación para conocimiento de los potenciales oferentes (resolución R-DCP-SICOP-00701-2025).

II. Sobre el fondo del recurso interpuesto por la empresa ITLEX, SOCIEDAD ANÓNIMA

1).- Objeción a la redacción de la partida 2. Criterio de la División: Aduce la objetante que, la redacción de la partida N° 2 del pliego de condiciones, impone una especificación técnica tal, que excluye del procedimiento licitatorio a todos aquellos oferentes que comercializan agua purificada en envase plástico conforme a los estándares sanitarios vigentes y bajo presentaciones aceptadas en el mercado costarricense, de igual manera manifiesta que, en el mercado costarricense, la única empresa que comercializa agua en presentación metálica (lata) es RainForest Water y esto aduce, configura un monopolio fáctico de ese formato de envase metálico-lata en Costa Rica, lo que hace que la especificación impuesta por la Administración favorezca directamente a un único proveedor.

Continúa manifestando la objetante que, el requerimiento de la Administración, omite señalar cuál es la finalidad técnica, sanitaria, logística o funcional que exige la presentación en lata frente a la forma más común, accesible y competitiva en el mercado nacional, la cual es la "botella plástica grado alimentario" (PET o HDPE) con tapa plana.

Solicita la objetante que, en cuanto a la partida N.º 2, se sustituya la frase "agua pura, enlatada en presentación mínimo 400 mL" por una redacción que permita la presentación en botella de plástico, así como que se prorrogue el plazo de recepción de ofertas para que los interesados tengan el tiempo suficiente para adaptar sus propuestas conforme a la modificación solicitada.

Por su parte, la Caja Costarricense de Seguro Social, en su respuesta a la audiencia especial que le fue otorgada por esta Contraloría General de la República señaló que, la adquisición de agua embotellada en envase de aluminio responde a un mandato superior de la política pública ambiental y del marco jurídico vigente en Costa Rica, particularmente lo establecido en el Decreto Ejecutivo 42267-S-MINAE-H-MAG (2020), el cual prohíbe expresamente a las instituciones públicas la compra, uso, distribución y sustitución por nuevos plásticos de un solo uso, salvo justificación excepcional debidamente motivada, disposición de acatamiento obligatorio para toda la Administración Pública, así como en el espíritu de la Ley N° 9786 para combatir la contaminación por plástico y proteger la salud ambiental, norma que impulsa la sustitución progresiva de materiales plásticos desechables, integrando criterios de reutilización, valorización y economía circular en la gestión pública, además de lo regulado en la Ley N° 8839 sobre Gestión Integral de Residuos, que obliga al sector público a incorporar criterios ambientales objetivos en sus

procesos de contratación administrativa, con el fin de reducir la generación de residuos, mitigar los efectos de la bioacumulación plástica en ecosistemas, proteger la cadena de salud ambiental hospitalaria y priorizar envases que no se transformen en un pasivo institucional, todo ello bajo los lineamientos internos del PGAI-CCSS, Bandera Azul Ecológica y compras públicas sostenibles, garantizando que el envase de aluminio, al ser un material 100% reciclable, reutilizable y comercialmente disponible en múltiples proveedores, no limita, restringe ni afecta la libre competencia del mercado, por cuanto no se exige una marca única, sino un estándar ambientalmente necesario, razonable, sanitario, logístico y abierto a la concurrencia.

Continúa manifestando la Administración que, lo indicado supra, fortalece la participación de oferentes alineados a la sostenibilidad, permite transporte clínico-asistencial resistente a golpes y almacenamiento seguro en turnos nocturnos, respeta el deber de custodia del patrimonio institucional, disminuye la huella de residuos plásticos, promueve compras verdes verificables según la Ley 9986, artículos 8 y 12.

Indica la Caja Costarricense de Seguro Social que, la actuación institucional no gira en torno a favorecer un proveedor, sino a cumplir un mandato legal y generar mejoras ambientales compatibles con la salud pública, la sostenibilidad hospitalaria y la eficiencia del gasto.

Esta Contraloría General de la República considera que, la objetante no ha demostrado una adecuada fundamentación en el recurso interpuesto tal y como se lo exige la normativa en los artículos 88 de la Ley General de Contratación Pública y 246 de su Reglamento, siendo que aporta un ejercicio suficiente para poder demostrar de manera fidedigna e indubitable que, solamente una empresa venda agua en lata en Costa Rica, con lo cual, no se cuenta con un recurso sólido en cuanto a su justificación y fundamentación. En ese sentido, la recurrente se limita a indicar que solamente una empresa podría cumplir con este requisito, pero no aporta cotizaciones o bien estudio de mercado que demuestre su dicho.

No obstante lo anterior, la Administración en su respuesta a la audiencia especial, no justifica del todo el requisito cartelario dado que en la misma hace alusión a normativa que considera es acorde con lo pedido en el pliego, pero sin que se aporte artículos específicos que sustenten lo pedido.

Aunado a lo anterior, la Administración expresamente indica como justificación de la cláusula que: *"permite transporte clínico-asistencial resistente a golpes y almacenamiento seguro en turnos nocturnos"*, pero este órgano contralor no comprende porqué eso es una diferencia significativa que justifique el uso de agua enlatada por encima de otras presentaciones.

Así pues aún y cuando el recurso de la objetante, no se encuentra debidamente fundamentado, lo cierto es que la Administración no ha logrado justificar del todo el punto objetado y por ende, considera esta Contraloría General de la República, que lo pertinente es declarar **parcialmente con lugar** el apartado, en el sentido que se seguido se dirá.

Se declara parcialmente con lugar el recurso, en el entendido de que la Administración deberá analizar ese requisito y justificarlo, e incluir en el expediente administrativo, las razones jurídicas y/o técnicas que respalden que solamente se permita la participación de oferentes que puedan ofrecer agua en lata, para lo cual deberá indicar expresamente en su justificación, cuál es la normativa no genérica sino específica (citando artículos) que justifique su actuar, así como el análisis correspondiente de frente al interés público.

La justificación que realice la Administración a lo indicado por este Órgano Contralor deberá quedar constando en el expediente administrativo y en caso de no lograr justificar la Administración el requisito objeto del presente recurso, tendrá que remover el mismo del pliego de condiciones.

5. Aprobaciones

Encargado	EMBER GERARDO SEGURA MOLINA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	11/12/2025 14:06	Vigencia certificado	12/08/2025 11:06 - 11/08/2029 11:06
DN Certificado	CN=EMBER GERARDO SEGURA MOLINA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=EMBER GERARDO, SURNAME=SEGURA MOLINA, SERIALNUMBER=CPF-01-0972-0049		
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)	11/12/2025 14:09	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	16/12/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-02330-2025	Fecha notificación	11/12/2025 14:14