

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	Natalia López		
Fecha/hora gestión	22/12/2025 08:36	Fecha/hora resolución	22/12/2025 09:48
* Procesos asociados	Recursos ▼	Número documento	8072025000002520
* Tipo de resolución	Resolución de Fondo ▼		
Número de procedimiento	2025XE-000108-0001101142	Nombre Institución	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	ADQUISICIÓN DE SERTRALINA 50 MG TABLETA RECUBIERTA. CÓDIGO 1-10-29-1800. LEY 6914.		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado	Resultado del acto final
8122025000001214 <input checked="" type="checkbox"/> Línea 1	20/10/2025 16:58	KAREN MARIA CASTRO CORRALES	VMG PHARMA, SOCIEDAD ANONIMA	Sin lugar (Ley 9986) ▼	Por falta de fundam ▼	Se confirma Act ▼

Emitir el por tanto de la resolución

3. *Resultando

- I. Que mediante auto No. 8052025000002190 de las 08:29 horas del 30 de octubre de 2025, esta División otorgó audiencia inicial a las partes. Dicha audiencia fue atendida mediante escritos incorporados al expediente de la apelación.
- II. Que mediante auto No. 8052025000002294 de las 08:15 horas del 18 de septiembre de 2025, esta División confirió audiencia especial a la Administración, para que se refiera a la respuesta brindada a la audiencia inicial otorgada. Dicha audiencia fue atendida mediante escrito incorporado al expediente de apelación.
- III. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 97 de la Ley General de Contratación Pública, siendo facultativa la audiencia final, se consideró que no era necesario otorgar audiencia final a las partes, en vista de que durante el trámite del recurso se tenían todos los elementos necesarios para su resolución.
- VI. 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 8122025000001214 - VMG PHARMA, SOCIEDAD ANONIMA

I. HECHOS PROBADOS: Los hechos que se han tenido por demostrados para efectos de la resolución, se han incorporado a la parte considerativa de la resolución con su respectiva referencia de prueba.

II. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE VMG PHARMA S.A. 1) Sobre la morosidad con la Caja Costarricense del Seguro Social. Criterio de la División. La empresa recurrente alega que la adjudicataria al 17 de octubre de 2025 se encontraba morosa en la consulta realizada en el sistema de la Caja Costarricense del Seguro Social. Indica que tal situación contraviene los artículos 65 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y 38 inciso d) de su Reglamento (RLGCP).

La empresa adjudicataria indica que con antelación a la fecha de apertura -el día 11 de agosto de 2025- e incluso al momento del dictado del acto final -el 08 de octubre de 2025-, nunca estuvo o presentó situación de morosidad. Adjunta como prueba comprobantes de pago de las cuotas obrero-patronales comprobantes 28840309, 21418393 y 24361817.

Por su parte, la Administración alega que según la verificación efectuada en el sistema de consulta de estado patronal de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la empresa adjudicataria se encuentra al día con el pago de las cargas sociales.

En relación con la morosidad ante la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la posición de este órgano contralor es que tal condición no es causal de descalificación automática para una empresa oferente. Bajo el principio de eficiencia, se considera que el requisito de estar al día con la CCSS es subsanable. La Administración licitante puede requerir la subsanación de oficio o mediante prevención. Específicamente, el artículo 17 Ley General de Contratación Pública (LGCP) establece la obligación de todo oferente de cumplir con las obligaciones de la seguridad social, incluyendo las de la CCSS y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). Adicionalmente, el artículo 135 incisos a) y h) del Reglamento a la LGCP (RLGCP) dispone que aspectos formales como las certificaciones de la CCSS y otros requisitos de admisibilidad son subsanables, siempre y cuando no confieran una ventaja indebida al oferente.

También los artículos 74 de la Ley Constitutiva de la CCSS, 17 y 22 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares requieren estar inscrito y al día en el pago de las obligaciones como patrono o trabajador independiente para participar en cualquier proceso de contratación con la Administración Pública (central, descentralizada, empresas públicas, entes públicos no estatales, fideicomisos o entidades privadas que administren fondos públicos). Y el artículo 122 especifica que el patrono o trabajador independiente con deuda pendiente con la CCSS y que no cuente con un acuerdo de pago aprobado y vigente al momento de la apertura de ofertas, será excluido del concurso de Contratación Pública.

De acuerdo con lo anterior, es claro que es posible subsanar el incumplimiento de la obligación de estar al día con la seguridad social (CCSS y Fodesaf), fundamentado en el principio de eficiencia y conservación de la oferta. Para mayor referencia, pueden consultarse las Resoluciones R-DCA-SICOP-01341-2021, R-DCA-SICOP-04152-2023, R-DCA-SICOP-00318-2024 y R-DCP-SICOP-00797-2024.

En este caso, la apertura de ofertas tuvo lugar el 11 de agosto de 2025 (ver pantalla Ingreso al pliego de condiciones). Posteriormente, tras la evaluación, la Administración determinó que la oferta de la empresa adjudicataria cumplía con todos los requisitos administrativos y financieros (ver pantalla Registrar resultado final del estudio de ofertas), lo que culminó con la adjudicación el 08 de octubre de 2025 (ver pantalla Acto final).

Respecto al punto de la morosidad alegada, se comprobó que la empresa apelante corrigió esta situación. La documentación aportada, específicamente las constancias de la CCSS, acredita que la empresa estaba al día con sus obligaciones en los períodos de mayo a octubre de 2025.

Es crucial destacar que la empresa recurrente subsanó la falta mediante la presentación de la documentación que demostraba su cumplimiento con la CCSS al momento de la apertura y de la adjudicación. Conforme al numeral 134 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, no todo incumplimiento conlleva la exclusión automática de la oferta, permitiéndose la corrección de defectos mediante la figura de la subsanación, siempre que esta no confiera una ventaja indebida.

Por consiguiente, se declara **sin lugar** este extremo del recurso de apelación presentado, dado que la subsanación efectuada confirmó que la empresa se encuentra al día con sus obligaciones ante la CCSS.

2) Sobre el rubro de Imprevistos. Criterio de la División. La empresa recurrente impugna la adjudicación argumentando que la estructura de precios del oferente ganador es incompleta por omitir el rubro de imprevistos, el cual fue incluido por otros participantes.

Por su parte, la empresa adjudicataria refuta lo alegado ya que señala que el pliego de condiciones no exige la cotización de imprevistos. Además, sostiene que este requisito aplica únicamente a contratos de obra pública o servicios, y no a la adquisición de suministros, objeto de la presente contratación.

La Administración defiende su postura indicando que la inclusión o cuantía del rubro de imprevistos requiere un análisis individualizado, dependiente de la naturaleza y particularidades del contrato. Resalta la necesidad de valorar si, aún sin dicho rubro, es posible la consecución satisfactoria del objeto contractual y el fin público.

Finalmente, la Administración subraya que la obligatoriedad de cotizar imprevistos se restringe a licitaciones para la adquisición de servicios o la ejecución de obra pública, excluyendo los procedimientos de compra de bienes, como el que nos ocupa.

En relación con la estructura del precio, el pliego de condiciones requiere lo siguiente: **“19. DESGLOSE DE LA ESTRUCTURA DEL PRECIO (...) a. Productos de fabricación, distribución o ensamblaje nacional: / Los oferentes deben presentar el desglose según se detalla a continuación: (...) Costo Mano de obra (...) Costo Insumos (...) Gastos administrativos (...) Utilidad (...).”** (Ver pantalla Ingreso al pliego de condiciones).

De acuerdo con lo anterior, la empresa Inversiones Acifolium Ltda presentó junto con su oferta el siguiente desglose de precio: **“Desglose de precios: (...) Costo de mano de obra / 0% (...) Costo Insumos / 91% (...) Gastos administrativos / 1,25% (...) Utilidad / 7,75% (...).”** (ver pantalla Detalle documentos adjuntos a la oferta). Posteriormente, la Administración tuvo por válida la oferta de la empresa Inversiones Acifolium Ltda, y determinó que la oferta cumplió con todos los requisitos (ver pantalla Resultado final del estudio de las ofertas) y, le adjudicó la presente contratación (ver pantalla Acto Final).

La recurrente alega la obligatoriedad de incluir el rubro de imprevistos en la estructura del precio. Sin embargo, de conformidad con los artículos 42 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y 102 de su Reglamento, si bien la inclusión del componente de imprevistos es obligatoria, esta solo aplica a las licitaciones para la adquisición de servicios o la ejecución de obra pública. No se exige para la adquisición de bienes, como es el caso de la compra del medicamento que nos ocupa.

De hecho, este órgano contralor ha indicado que la Administración puede justificar la omisión del rubro de imprevistos en contratos de adquisición de bienes, tal como se establece en la Resolución R-DCP-SICOP-01323-2025: **“C. Excepción. (...) no pierde de vista este órgano contralor que no todos los objetos son iguales, lo que incluso puede conllevar que en casos muy particulares algunos rubros de la estructura de costos no sea necesario que estén presentes. De ahí que se estima, en aquellos casos donde la Administración llegue a determinar que el rubro de imprevistos no es necesario deberá explicarlo en el pliego de condiciones, exponiendo las razones por las que considera que ese contrato no lo requiere, es decir, un análisis de la naturaleza del contrato, del objeto contractual con sus términos y condiciones y cómo no se afecta el cumplimiento del contrato, por la ausencia de ese rubro destinado a cubrir las contingencias que surjan durante la ejecución contractual (...).”**

Es decir, la normativa de contratación administrativa otorga a la Administración la potestad de determinar la inclusión o no del rubro de imprevistos en contratos que no son de obra pública o servicios.

En el caso particular que nos ocupa, la controversia se centra en la omisión del rubro de "Imprevistos" en la cotización presentada por la empresa adjudicataria. Es fundamental establecer que la decisión de solicitar la presentación de la estructura porcentual de precios, y por ende

la inclusión de un rubro específico para imprevistos, recae exclusivamente en la Administración al momento de la formulación del pliego de condiciones.

Para este concurso específico, al tratarse de un contrato catalogado como de **suministro o adquisición de bienes**, la Administración actuante ejerció su discrecionalidad técnica y legal para determinar que no era obligatorio incorporar en el desglose del precio el citado rubro de imprevistos. Esta determinación se plasmó de forma clara en el pliego de condiciones.

Es un principio consolidado en la contratación pública que los pliegos de condiciones, una vez publicados y no objetados en el momento procesal oportuno, adquieren firmeza y obligan tanto a la Administración como a los potenciales oferentes. En este contexto, la cláusula que excluía la obligatoriedad de cotizar imprevistos se consolidó al no haber sido objeto de impugnación o aclaración durante el período establecido.

La oferta presentada por la empresa adjudicataria fue, por lo tanto, acorde con lo estipulado en el pliego de condiciones, al no haber sido un requerimiento explícito la cotización del rubro de imprevistos, la empresa omitió su inclusión. Desde la perspectiva de este órgano contralor, no se configura un incumplimiento contractual ni de las bases de la licitación por parte del adjudicatario, ya que se adhirió estrictamente a lo solicitado.

Resulta crucial reiterar la distinción que rige la obligatoriedad de la estructura de precios ya que en los Contratos de Obra y Servicios es una exigencia ineludible la presentación de una estructura de precios detallada, donde el rubro de Imprevistos se considera un componente mínimo y obligatorio para cubrir eventualidades no previsibles que puedan surgir durante la ejecución.

No obstante en los Contratos de Adquisición o Suministro de Bienes la Administración en ejercicio de su autonomía y evaluación de riesgos, puede decidir no solicitarlo, tal como ocurrió en el caso bajo análisis.

Dado que la empresa adjudicataria actuó conforme a lo exigido en el pliego de condiciones, se declara **sin lugar** el aspecto del recurso que alegaba el incumplimiento por la no cotización del rubro de imprevistos. La ausencia de este rubro se debe directamente a la configuración del pliego de condiciones, no a un error u omisión de la empresa adjudicataria.

3) Subcontratación no declarada. Criterio de la División. La parte recurrente sostiene que la oferta ganadora incurrió en una subcontratación no declarada. Su argumento se basa en que la empresa adjudicataria cotizó un producto fabricado por Gutis, una entidad que pertenece a su mismo grupo de interés económico, lo que implicaría que la adjudicataria no ejecutará la totalidad del objeto contractual por sí misma.

En contraste, la empresa adjudicataria defiende su actuación, alegando que la elección del producto de Gutis Ltda. se enmarca dentro de la libertad de comercio garantizada constitucionalmente, y que podría haber optado por un fabricante diferente. Además, considera que la normativa vigente no exige la declaración de un subcontrato en el caso de actuar como simple distribuidor.

Por su parte, la Administración no considera que se configure una relación de subcontratación. Su análisis se fundamenta en que dicha figura no se evidencia en el desglose de la estructura de precios. Subraya que Gutis no tiene la condición de oferente ni de subcontratista, ya que su rol se limita al suministro de un insumo. Consecuentemente, Gutis no está obligada a cumplir con los requisitos de participación ni las restricciones aplicables a los oferentes, actuando únicamente como laboratorio fabricante que provee el producto terminado al oferente.

En las Condiciones administrativas de la presente contratación se requiere lo siguiente: **“9. PAÍS DE ORIGEN, FABRICANTE:** El oferente debe indicar dentro de la oferta el nombre del Laboratorio Fabricante y País de origen del producto ofertado. La omisión de dicha información es un aspecto excluyente, ya que al ser un punto medular del objeto de compra la no indicación representaría una ventaja indebida (...) - Si el oferente es **fabricante directo o ensamblador** del producto: Se ajustará a todos los elementos del costo indicados (Mano de obra,

Insumos, Gastos Administrativos y Utilidad). / - Si el oferente es **distribuidor** deberá señalar: Costo Insumos, Gastos Administrativos y Utilidad. / - Si el oferente es **distribuidor, pero realiza algún cambio/modificación al producto ofrecido o ejecuta algún proceso adicional para comercializarlo en el país** que implica la utilización directa de algún tipo de mano de obra deberá justificarla y por tanto señalar: costo mano de obra, costo insumos, Gastos Administrativos y Utilidad.” (Ver pantalla Ingreso al pliego de condiciones).

Por su parte, la empresa Inversiones Acifolium Ltda indicó en su oferta lo siguiente: “**DETALLE DEL PRODUCTO / DESCRIPCIÓN:** Sertralina 50 Mg (Como Hidrocloruro De Sertralina). Tableta Recubierta (...) **LABORATORIO FABRICANTE: Gutis Ltda, PAÍS DE ORIGEN: Costa Rica.**” (ver pantalla Detalle documentos adjuntos a la oferta). Posteriormente, la Administración tuvo por válida su oferta (ver pantalla Resultado final del estudio de las ofertas) y, resultó adjudicatario (ver pantalla Acto Final).

El argumento central de la parte recurrente es que la adquisición del medicamento por parte de la empresa adjudicataria al fabricante constituye una subcontratación, debido a que el fabricante real es quien suministra la totalidad del objeto contractual. No obstante, tanto la Administración como el adjudicatario sostienen que se trata de una cadena de suministro y distribución, donde el fabricante únicamente proporciona el insumo como parte de un laboratorio fabricante, y no una subcontratación.

Ante esta controversia, es fundamental establecer la distinción legal entre un contrato de distribución y la subcontratación para clarificar el aspecto impugnado.

El **contrato de distribución** se define como un contrato atípico de naturaleza mercantil, en el cual el distribuidor compra la mercancía al productor o distribuidor principal para luego colocarla en el mercado, operando por cuenta y riesgo propios. Sus características principales son:

Responsabilidad: El distribuidor utiliza su propia estructura comercial para la distribución en el mercado y asume la responsabilidad frente a la Administración.

Autonomía económica: El distribuidor comercializa los productos a un precio superior al de adquisición, siendo este margen su remuneración por su participación.

Independencia del distribuidor: Existe autonomía o independencia total del distribuidor respecto al productor o fabricante, sin que exista una relación de dependencia, lo que le permite ejercer sus funciones de la manera que considere más adecuada.

Planificación comercial: La independencia del distribuidor no se ve afectada por la imposición de precios de mercado, el régimen de mercado, la publicidad u otras estrategias de planificación comercial.

Relación bilateral: Se establece como una relación de colaboración interempresarial, pero no de naturaleza asociativa (Información basada en el Informe Investigación CIJUL -UCR, Tema: Contratos de distribución y Comercialización).

Por su parte, la **subcontratación** en el ámbito de la LGCP y su Reglamento es una figura regulada que permite al contratista principal delegar parte de la ejecución del contrato a un tercero, pero bajo estrictas condiciones y limitaciones. Algunas de sus principales características según la normativa mencionada son:

Delegación Parcial: La subcontratación es la delegación que hace el contratista principal a un tercero (subcontratista) de una porción de las obligaciones o actividades que forman parte del objeto contractual adjudicado por la Administración.

Objeto de la Contratación: Se permite en contratos de obra, bienes y servicios, siendo una herramienta para concentrar esfuerzos o capacidades especializadas.

Límite Máximo: El monto total subcontratado no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del total adjudicado del contrato principal (artículo 133 LGCP).

Requisitos de Participación: El subcontratista debe cumplir con los requisitos legales y reglamentarios que se exigen al contratista principal, especialmente los relativos a las prohibiciones para contratar con la Administración (artículo 133 LGCP).

Prohibiciones: El subcontratista está sujeto al régimen de prohibiciones y al principio de integridad y ética que rigen la contratación pública.

Única Participación: Se prohíbe que un mismo subcontratista participe en un mismo concurso bajo más de una oferta, ya sea como subcontratista en varias ofertas, como oferente individual, o como parte de un participante conjunto (artículo 133 LGCP y disposiciones del RLGCP). Esta regla busca garantizar la equidad y evitar conflictos de interés.

Registro: Tanto los proveedores como los subcontratistas son sujetos a las disposiciones de la Ley y deben estar registrados o sujetos a las reglas que establece el sistema digital unificado de compras públicas (SICOP).

Vínculo Legal: La relación de subcontratación es de naturaleza privada entre el contratista principal y el subcontratista. La Administración no tiene una relación contractual directa con el subcontratista, sino únicamente con el contratista principal.

Supervisión: A pesar de ser una relación privada, la Administración tiene la potestad de supervisar la ejecución de las obligaciones subcontratadas para asegurar que se cumplan los estándares de calidad y los términos del contrato principal.

El análisis detallado de las figuras contractuales de distribución y subcontratación revela distinciones jurídicas y operativas fundamentales, tal como se establece en el texto. La diferencia principal reside en la naturaleza de la obligación que se delega o transfiere.

En el contrato de distribución, el enfoque principal de la delegación es la comercialización o venta de un producto. El distribuidor se convierte en el eslabón de mercado que se encarga de posicionar y vender el bien final a los clientes, sin asumir necesariamente la producción o una parte específica de ella.

Por el contrario, la subcontratación (o subcontrato) implica la delegación de la ejecución de una parte específica y delimitada de un trabajo o servicio, constituyendo una obligación de hacer. El subcontratista asume la responsabilidad de llevar a cabo una tarea que forma parte de la obligación principal que el contratista inicial tiene con el cliente final.

Una segunda y crucial distinción se encuentra en el grado de autonomía y en la asunción de responsabilidad dado que el distribuidor actúa con un alto grado de autonomía en la gestión de la comercialización, y lo más importante, asume la responsabilidad directa frente al cliente respecto a la venta y, a menudo, la garantía comercial del producto. Su relación con el fabricante es de carácter mercantil y no de ejecución de una parte de la obra principal. A diferencia del subcontratista que su acción está limitada por la obligación específica que se le encomienda. Su responsabilidad de "hacer" una tarea específica es generalmente frente al contratista principal, quien a su vez responde por la totalidad del servicio o proyecto ante el cliente final.

Con base en esta distinción legal y operativa, se concluye firmemente que el contrato de distribución no se configura como una relación de subcontratación. Es, de hecho, una figura de derecho comercial habilitada que se integra plenamente al marco del derecho de la contratación administrativa o privada, reconociendo su propia esencia mercantil.

Por otra parte, el pliego de condiciones resalta una práctica contractual que refuerza esta diferenciación dado que establece roles como fabricante, ensamblador y distribuidor, particularmente en lo que respecta a la estructura de costos que deben presentar en sus ofertas.

Así las cosas, este órgano contralor concluye que no se configura una relación de subcontratación en el caso analizado. La razón fundamental es que se está ante un contrato de distribución, donde el distribuidor se presenta como un oferente responsable de la totalidad del objeto contractual (la provisión del producto). Esta situación contrasta directamente con la subcontratación, cuyo ámbito se limita a la ejecución de solo una parte específica del objeto, sin asumir responsabilidad ante la Administración.

Por consiguiente, y en virtud de las claras diferencias conceptuales y funcionales expuestas, se declara **sin lugar** el aspecto del recurso que pretendía asimilar la distribución con la subcontratación.

5. Aprobaciones

Encargado	MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	22/12/2025 08:42	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		

Encargado	FERNANDO MADRIGAL MORERA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	22/12/2025 08:58	Vigencia certificado	17/05/2024 15:22 - 16/05/2028 15:22
DN Certificado	CN=FERNANDO MADRIGAL MORERA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=FERNANDO, SURNAME=MADRIGAL MORERA, SERIALNUMBER=CPF-02-0652-0911		
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	ADRIANA PACHECO VARGAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	22/12/2025 09:48	Vigencia certificado	26/07/2022 13:17 - 25/07/2026 13:17
DN Certificado	CN=ADRIANA PACHECO VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ADRIANA, SURNAME=PACHECO VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-01-0960-0433		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	26/12/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-02401-2025	Fecha notificación	22/12/2025 10:09