

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	ANDREA SERRANO RODRIGUEZ		
Fecha/hora gestión	14/01/2026 08:12	Fecha/hora resolución	14/01/2026 08:25
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000000067
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2025LY-000025-0001000001	Nombre Institución	INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS
Descripción del procedimiento	Servicio de Traslado Pacientes, según demanda		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000002623	10/12/2025 22:30	LUIS GUILLERMO HERNANDEZ ROJAS	INNOVADORA MEDICA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica
8002025000002624	10/12/2025 22:21	Evadina Varela Castro	EVADINA VARELA CASTRO	Parcialmente con lugar	No aplica

Emitir el por tanto de la resolución

3. *Resultando

I.- 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 800202500002623 - INNOVADORA MEDICA 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. 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.- 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.

iii.-Compra pública estratégica: Los pliegos de condiciones en los procesos de contratación pública pueden incluir criterios diferenciadores 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 (resolución R-DCA-SICOP-00529-2023). La Administración, aunque goza de discrecionalidad para definir los factores de evaluación, debe asegurarse que estos cumplan con las características esenciales del sistema de evaluación: trascendencia, pertinencia, proporcionalidad, aplicabilidad y completez. (resolución R-DCP-SICOP-1180-2025).

iv.-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.

II.- Sobre la figura de la preclusión del recurso. Sobre el caso en particular, se tiene que los recursos de objeción fueron presentados, en contra del pliego de condiciones del procedimiento “2025LY-000025 0001000001” Número de SICOP 20250902159 Secuencia 04 de fecha 27/11/2025.

Al respecto es importante indicar que ante esta División, se ha impugnado el pliego de condiciones del concurso de marras, que anteriormente había sido objeto de recurso de objeción ante este órgano contralor, específicamente la secuencia 01 de fecha 25/09/2025.

En ese sentido se debe analizar si los cuestionamientos en que se fundamenta el nuevo recurso versan sobre cláusulas que fueron modificadas, o si por el contrario, se trata de un argumento extemporáneo por referirse a requerimientos o cláusulas que no sufrieron modificación alguna y por ende se mantienen incólumes desde el pliego de condiciones inicial. Aún y cuando se tratare de alegatos debidamente motivados y fundamentados sobre cláusulas cartelarias que no fueron modificadas, dichos alegatos debieron ser presentados en el momento procesal oportuno, el cual sería, la interposición del recurso de objeción contra el pliego de condiciones en su versión inicial y no en una etapa posterior donde la única posibilidad de recurrir queda condicionada a las modificaciones, aclaraciones o enmiendas que le haya efectuado la Administración. En relación con lo que viene dicho y en cuanto a la preclusión, se debe señalar que la misma debe ser entendida como la pérdida, extinción o consumación de una facultad legal, de tal manera que aquellos aspectos que no se hayan alegado en contra de la versión inicial del pliego de condiciones, no pueden ser objeto de recurso de objeción, en momento posterior, justamente por la preclusión expuesta,

Lo anterior encuentra sustento en lo establecido en los artículos 90 de la LGCP y 250 y 262 de su Reglamento, la preclusión corresponde a la extinción de la facultad, y en consecuencia del derecho, para impugnar; lo cual conlleva a que de conformidad con los artículos 87 de la LGCP y

245 inciso d) de su Reglamento, los recursos que planteen argumentos precluidos deban ser rechazados de plano.

III.- Sobre el deber de fundamentación. El deber de fundamentación en la contratación pública reviste suma importancia al abordar los alcances de los recursos de objeción presentados ante esta jerarquía impropia. Este deber implica la provisión de elementos de juicio o respaldo a las argumentaciones, de carácter técnico y/o demostrativo. Para abordar este tema de manera adecuada, es esencial considerar la Ley General de Contratación Pública (LGCP en lo sucesivo) y su Reglamento, ya que establecen pautas esenciales en este procedimiento. Tanto la LGCP como su Reglamento definen claramente el deber de fundamentación que debe estar presente en los recursos de objeción dirigidos contra el pliego de condiciones (como en el caso que nos ocupa), así como en los recursos de revocatoria y apelación del acto final del procedimiento. Los artículos 88 y 95 de la LGCP, en concordancia con los numerales 246 y 254 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (en adelante RLGCP), enfatizan la necesidad de que cualquier recurso presentado se encuentre debidamente fundamentado. Este deber de fundamentación implica que los recursos deben ir acompañados de pruebas sólidas y estudios técnicos que puedan desvirtuar los criterios de la Administración o respaldar las afirmaciones de quienes los presentan. Además, como parte esencial de este procedimiento, quienes interponen los recursos deben identificar claramente las normas que consideran que han sido infringidas y los principios de contratación pública que han sido vulnerados o inobservados. Es importante destacar que los recursos que no cumplan con estos requisitos mínimos de fundamentación estarán sujetos al rechazo de sus argumentos, conforme a lo establecido en los artículos 87 de la LGCP y 245, inciso c) de su Reglamento. Esto se debe a que los actos de la Administración, entre ellos la emisión del pliego de condiciones, goza de una presunción de validez, y para poder desvirtuar esta presunción, quien objeta debe presentar pruebas sólidas y técnicamente respaldadas que sustenten sus afirmaciones. Simples consideraciones de forma o fondo sin el respaldo técnico adecuado no son admitidas dentro del marco del régimen recursivo. En resumen, el deber de fundamentación en la contratación pública es un elemento esencial para garantizar la transparencia y la justicia en los procedimientos de objeción contra el pliego de condiciones. Cumplir con este deber implica presentar argumentos respaldados por pruebas sólidas y estudios técnicos, así como identificar claramente las normas y principios infringidos, siguiendo para ello los lineamientos establecidos en la LGCP y su Reglamento, para que los recursos puedan ser considerados de manera efectiva en la resolución de sus alcances.

IV.-Sobre el recurso presentado por Innovadora Médica Sociedad Anónima.

1) Sobre las condiciones técnicas para el servicio de soporte avanzado. Criterio de la División.

La objetante refiere a una serie de aspectos regulados en las Condiciones Técnicas, con la indicación de la página y el texto, solicita su modificación sin indicar para cada una de las cláusulas, una propuesta de modificación específica. Dichas cláusulas corresponden a distintos apartados; se citan con las modificaciones realizadas en la versión 04 objetada, a saber:

Del apartado III. Condiciones Técnicas para la persona oferente, incisos I y K:

“(…) Inciso I. (...) La categorización de los pacientes se basará en las siguientes condiciones:

Paciente Crítico: Paciente con un riesgo y/o compromiso real o potencial de una o más de sus funciones vitales con riesgo inminente de muerte o de deterioro clínico y funcional grave y que requiere de manejo e intervenciones especializadas.

Paciente No crítico: Paciente con una condición y/o patología aguda o crónica que no representa un compromiso vital inmediato

(...) Inciso K. Para la atención de necesidades de Soporte Avanzado se debe asegurar que el servicio se brinde bajo las condiciones establecidas el Anexo 8 Decreto Ejecutivo N°43064-S “Norma para la habilitación de ambulancias modalidad terrestre de soporte avanzado” cumpliendo con los equipos, suministros, medicamentos y tripulación de la unidad. (...)”. (sic)

Del apartado V. Condiciones Técnicas para la persona adjudicataria, inciso J:

“(...) Inciso J. Para el proceso de coordinación del servicio de Soporte Avanzado: (...) La categorización de los pacientes se basará en las siguientes condiciones: (...) 6. Los aspectos mínimos que debe de cumplir el servicio de Soporte Avanzado se encuentran establecidas en el Anexo 8 Decreto Ejecutivo N°43064-S “Norma para la habilitación de ambulancias modalidad terrestre de soporte avanzado”. (...)”.

Adicionalmente señala que la incorporación de requisitos para el servicio de Soporte Avanzado que debe cumplir con el Decreto Ejecutivo N.º43064-S, mas el pliego no define la cantidad exacta de unidades disponibles (permanentes o bajo pedido) en cada centro de salud, los horarios de disponibilidad específicos, ni si los costos de mantener dichas unidades, insumos y equipamiento están incluidos en la estimación de las bandas de precios.

Considera que existe falta de claridad y contradicción en los requisitos de personal, por ejemplo si el centro de salud lo envía, o si el servicio debe contar con la tripulación exigida por la norma 43064-S, que incluye conductor TEM con MVE y acompañante TEM, o conductor APA con MVE y dos acompañantes TEM, y un médico responsable del servicio en planilla de la empresa.

Solicita se realice una revisión de las condiciones solicitadas, de forma que se estipule claramente el requerimiento de cada centro de salud respecto a la disponibilidad de recursos para Soporte Avanzado, la estimación de kilometraje estimado, horarios de atención, cantidad de unidades a disposición, el personal requerido en cumplimiento del Decreto 43064-S y sobre todo, la inclusión de los costos asociados para dicho servicio especial dentro de la estructura de estimación de bandas de precio.

En primer lugar debe indicarse que, si bien las cláusulas citadas fueron objeto de modificaciones en la última versión 04 del pliego, la objetante no indica cuál es el alegato en concreto sobre dichas modificaciones, ni señala la violación a la a las normas de contratación pública, ni cómo dicha modificación limita su participación.

Por otra parte se tiene que, el pliego establece entre otras condiciones; las tarifas mínimas y máximas por kilómetro del servicio; una estimación mínima y máxima de kilómetros referencial, información que se encuentra indicada para cada región, en datos de proyección anual de solicitudes y proyección anual de kilómetros; aporta el comportamiento del servicio para el año 2024 en cuanto a solicitudes del servicio y kilómetros recorridos; el Anexo 2. Detalle de solicitudes de transporte por hora de citas del año 2024 para un mejor cálculo del recurso requerido para la presente contratación. Las bases (ubicación de las unidades en los distintos cantones del país) y cantidad de unidades que se requieren, incluyendo las unidades de contingencia; la cantidad de unidades a ofertar (mínimo de ambulancias de traslado de pacientes) para cada región con indicación del tipo de unidad sencilla o con rampa; la categorización de los pacientes, en Paciente Crítico y Paciente No crítico, con la debida descripción.

En ese sentido, considera esta División que el recurso carece de la debida fundamentación jurídica y fáctica, siendo que el objetante no realiza un análisis exhaustivo y pormenorizado de la información y los elementos probatorios que constan en el expediente de cita (o en el expediente administrativo correspondiente), limitándose a realizar afirmaciones genéricas sin el respaldo documental necesario. (Sobre la debida fundamentación ver lo indicado en el apartado III de la presente resolución.)

Adicionalmente, la petitoria resulta ser vaga e imprecisa, ya que el recurrente no ataca o impugna cláusulas específicas del acto administrativo, del pliego que considera lesivas o contrarias a derecho, sin señalar de manera precisa el por qué la disposición impugnada está mal o contraviene el ordenamiento, se limita a una solicitud general sin definir el alcance de lo pedido.

Finalmente, el recurrente no logra demostrar de forma clara y argumentada cómo las disposiciones referidas limitan, restringen o menoscaban su derecho a la participación en el procedimiento, razón por la que **se rechaza de plano** el recurso en este extremo.

Por otra parte pliego refiere a la normativa que regula las unidades requeridas: Unidades de Traslado de Pacientes (Código 8690.9.04): habilitación del Ministerio de Salud de acuerdo con la clasificación de los servicios de salud del DECRETO EJECUTIVO N°43432 -S K. Así como la normativa para la atención de necesidades de Soporte Avanzado se debe asegurar que el servicio se brinde bajo las condiciones establecidas el Anexo 8 Decreto Ejecutivo N.º43064-S “Norma para la habilitación de ambulancias modalidad terrestre de soporte avanzado”, cumpliendo con las equipos, suministros, medicamentos y tripulación de la unidad.

Sobre este punto debe indicarse que en la resolución R-DCP-SICOP-02024-2025, abordó el tema del decreto que regula habilitación de ambulancias modalidad terrestre de soporte avanzado, e indicó: *“Criterio de División: El pliego de condiciones indica: “(...) Se requiere la contratación de una persona física o jurídica que ofrezca el servicio de ambulancias Código 8690.9.04 habilitado por el Ministerio de Salud, en el Decreto Ejecutivo N°41045-S, para traslado de pacientes amparados por los regímenes del Seguro Obligatorio de Automóviles, Riesgos del Trabajo, otros seguros comerciales comercializados por el Instituto Nacional de Seguros y/o convenios suscritos por la institución en los cuales se requiere este tipo de servicio. (...)” (ver pliego de condiciones en SICOP, el documento “Pliego de condiciones - Traslado de pacientes VF.pdf” página 1 de 57). La empresa objetante argumenta, en esencia, que la cita del Decreto Ejecutivo N.º 41045-S es incorrecta, pues este fue derogado por el N.º 43432-S. lo que, a su criterio, invalida el sustento legal del objeto contractual. Señala además que la simple indicación del código 8690.9.04 es genérica y omite especificar el tipo exacto de ambulancia requerida según la normativa, generando incertidumbre. Por su parte, la Administración, al atender la audiencia conferida, acoge parcialmente el alegato. Admite el error material en la referencia normativa, indicando que, efectivamente, el Decreto N.º 41045-S fue derogado por el N.º 43432-S. En consecuencia, se allana a corregir dicha referencia en el pliego de condiciones. No obstante, rechaza que este error formal invalide el objeto contractual, por cuanto aclara que el decreto vigente (N.º 43432-S) mantiene la clasificación denominada “Ambulancia de Traslado de Pacientes” bajo el mismo código CR 8690.9.04 que se indicó en el pliego de condiciones.”*

En ese sentido se tiene que la cita del número de decreto de forma incorrecta, es un aspecto formal que no incide en las condiciones del objeto; por lo que si el objetante consideraba que existían aspectos del pliego contrarios a dicha regulación, debió señalarlos en la primera ronda de objeción, en tanto conocía la normativa vigente el Decreto Ejecutivo N.º 43432-S, razón por la que el tema se encuentra precluido y se **rechaza de plano** el recurso en este extremo.

En relación con el argumento de actualizar la indicación de la posible demanda del servicio de soporte avanzado, la Administración señala que la disponibilidad de servicio de Soporte Avanzado al igual que el Servicio de Traslado de Pacientes 8690.9.04 es 24 horas los 7 días de la semana, el servicio de soporte avanzado no cuenta con una estimación de kilometraje ya que es un servicio de poco uso y la necesidad de movilización va depender del tipo de la complejidad del estado de salud del paciente, además, no se establece una cantidad de unidades a disposición se indica que la estimación es de 1 a 2 traslados mensuales en promedio, el personal requerido debe de cumplir con lo que establece el Decreto 43064-S y los costos asociados se pueden visualizar en anexo “Respaldos para establecimiento de tarifa del servicio” y en el establecimiento de precio se encuentran en la otros costos asociados, e indica que actualizará en el pliego la indicación de la posible demanda del servicio de Soporte Avanzado, razón por la que se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto, debiendo la Administración realizar los ajustes necesarios al pliego de condiciones.

2) Sobre la antigüedad de las unidades. Criterio de la División.

La objetante refiere al requisito de antigüedad máxima de 6 años para las unidades.

Señala que la Administración, a pesar de la orden de la Contraloría General de la República (CGR) en la resolución R-DGP-SICOP-02024-2025, omite realizar una fundamentación técnica probada (estudios, análisis, entre otros) que respalde el requisito de los 6 años de antigüedad, careciendo de la motivación objetiva requerida en el pliego de condiciones.

Solicita que el INS incorpore una debida motivación que fundamente las razones técnicas y probadas para determinar un requerimiento como el estipulado y mantenido en el pliego de condiciones respecto a la antigüedad de las unidades.

Con respecto al tema de la antigüedad máxima de 6 años de las unidades la Administración en la modificación del pliego cartelario versión 04 del pliego, en el punto IV. REQUISITOS TÉCNICOS DE LA PERSONA OFERENTE, C, indicó lo siguiente:

“C.Unidades (ambulancias): Todas las unidades deben cumplir con la habilitación correspondiente del Ministerio de Salud, vigente, de acuerdo con el tipo de la unidad según se detalla. El año máximo de antigüedad de las unidades será de 6 años, por lo que no se permitirán unidades de mayor antigüedad para efectos de la licitación o durante la ejecución contractual. Las unidades de traslado de pacientes se utilizan diariamente, con una frecuencia promedio de 3 a 5 viajes diarios en zonas urbanas y de 1 a 2 viajes diarios en zonas rurales. Según la experiencia obtenida en contratos anteriores vencidos, es necesario que los vehículos destinados a este servicio no superen los seis años de antigüedad garantizando que la flotilla se mantenga en buen estado durante todo el periodo de ejecución, contribuyendo a mejorar la imagen institucional y asegurando ergonomía, confort y seguridad para los pacientes durante el traslado. El uso de vehículos modernos permite reducir vibraciones y ruidos, lo que mejora el confort durante el trayecto y disminuye riesgos asociados a traslados prolongados, impactando positivamente en la experiencia y bienestar del paciente. Para este tipo de ambulancia se ha establecido una antigüedad máxima menor con el objetivo de beneficiar al usuario final (paciente), ofreciendo una flotilla confortable y en óptimas condiciones durante todo el período contractual. Adicionalmente, las unidades solicitadas están diseñadas a la medida para satisfacer las diferentes necesidades de movilización. Esto incluye pacientes que requieren camilla, silla de ruedas (en el caso de unidades con rampa) o pacientes ambulatorios.”

Dicha información fue incorporada como modificación según lo resuelto y requerido en la resolución R-DGP-SICOP-02024-2025, en relación con la justificación técnica dónde se indica:

“4) Sobre la antigüedad del modelo de las ambulancias (Capítulo I, sección III, inciso K; sección IV, inciso C). (...) Consideración de oficio: No obstante el rechazo de plano anterior por falta de fundamentación del recurrente, este órgano contralor nota que la Administración tampoco

incluyó en el pliego de condiciones original (ver pág. 20) la justificación técnica que ahora expone en su respuesta a la audiencia especial. El pliego se limita a enunciar el requisito de 6 años, omitiendo el fundamento técnico (estudios de fallas, análisis de kilometraje, entre otros) que lo respalda, lo cual es indispensable para que los interesados conozcan la motivación del requisito desde el inicio. Por ello, y en aras de proteger el interés público y la transparencia, se instruye a la Administración para que, de oficio, asegure que la justificación técnica (basada en la seguridad, continuidad y alto kilometraje) que fundamenta el requisito de 6 años de antigüedad, sea debidamente documentada e incorporada al expediente junto al pliego de condiciones. En caso de que este ejercicio de motivación documentada derive en modificaciones al pliego, estas deberán ser publicitadas oportunamente conforme corresponde en este tipo de contrataciones.”

Adicionalmente, se tiene que, en la respuesta a la audiencia especial, la Administración amplía la justificación sobre el tema de antigüedad y adjunta un informe técnico sobre los motivos de contar con unidades con un tope en su antigüedad durante la vigencia del contrato en beneficio del paciente, e indica:

“Informe Técnico de Justificación de Antigüedad Máxima de Ambulancias para Servicio de Traslado de Pacientes.

Introducción: El presente informe técnico tiene como objetivo justificar la antigüedad máxima de seis años para las ambulancias destinadas al servicio de traslado de pacientes dentro de la Red de Servicios de Salud del Instituto Nacional de Seguros (INS). El documento enfatiza la importancia de priorizar la seguridad y la calidad en la atención al paciente, considerando factores operativos, técnicos y normativos que respaldan la continuidad y excelencia del servicio, esencial para la respuesta efectiva ante la demanda de solicitudes de traslado de pacientes a los diferentes servicios en el territorio nacional.

Importancia del Servicio de Ambulancias y el Enfoque en el Paciente: El servicio de ambulancias constituye un pilar fundamental en la atención sanitaria del INS, ya que permite el traslado oportuno y seguro de pacientes en situaciones de traslados programados. Más allá de la mera logística, este servicio representa la primera línea de contacto entre el paciente y el sistema de salud, donde la rapidez, el confort y la seguridad son determinantes para preservar la vida, minimizar secuelas y contribuir con su reinserción. La atención centrada en el paciente exige que los traslados se realicen en vehículos modernos, equipados y confiables, garantizando que cada persona reciba cuidados adecuados desde el primer momento.

Factores que Justifican la Antigüedad Máxima de 6 Años: Seguridad y Confiabilidad para el Paciente Las ambulancias desempeñan un papel esencial en la protección de la integridad física y emocional de los pacientes. Con el paso de los años, el desgaste mecánico y la obsolescencia tecnológica pueden poner en riesgo tanto al paciente, tripulación y personal de la RSS. Al limitar la antigüedad a seis años, se garantiza que los vehículos dispongan de sistemas de seguridad actualizados, como frenos, suspensión y dispositivos de protección. Esto reduce la probabilidad de incidentes durante el traslado, ofreciendo un entorno seguro y confiable para quienes dependen de una atención rápida y eficaz.

Mantenimiento y Disponibilidad Operativa en Pro del Paciente: El uso intensivo de las ambulancias en jornadas extendidas y recorridos frecuentes incrementa el desgaste de los sistemas críticos. A partir del sexto año, los riesgos de fallos mecánicos y electrónicos aumentan,

afectando la disponibilidad y continuidad del servicio. Para el paciente, esto puede traducirse en demoras, interrupciones o traslados en condiciones subóptimas. Mantener una flota joven permite planificar mantenimientos preventivos, disminuir el tiempo fuera de servicio y asegurar que, ante cualquier emergencia, el paciente reciba atención inmediata y sin contratiempos.

Actualización Tecnológica para Mejor Atención al Paciente: La evolución constante de la tecnología automotriz impacta directamente en la calidad del servicio al paciente. Limitar la antigüedad a seis años asegura que los pacientes se beneficien de los últimos avances en tecnología en materia de ergonomía y seguridad.

Cumplimiento Normativo y Certificaciones para la Seguridad del Paciente: Las regulaciones nacionales exigen estándares mínimos de seguridad, equipamiento y condiciones estructurales para los vehículos de emergencia. Mantener la flota dentro de la antigüedad máxima facilita la superación de auditorías y certificaciones, asegurando que los pacientes sean trasladados en vehículos que cumplen rigurosamente con los requisitos legales y técnicos, fortaleciendo la confianza en el sistema de salud.

Impacto en la Calidad del Servicio y la Experiencia del Paciente: La renovación periódica de la flota de ambulancias no solo mejora la eficiencia operativa, sino que también eleva la calidad de la atención al paciente. Un vehículo moderno permite un traslado más rápido, cómodo y seguro, lo que se traduce en mayores probabilidades de éxito para su llegada a la valoración médica y en una mejor experiencia para el paciente y sus familiares. Además, la imagen institucional se ve reforzada, promoviendo la confianza y el sentido de protección en la comunidad.

Consideraciones Económicas y Beneficios para el Paciente: Si bien la inversión inicial en la renovación de vehículos puede ser significativa, los beneficios para el paciente son incuestionables: reducción de riesgos, mayor seguridad y mejores condiciones de atención. A mediano y largo plazo, una flota moderna disminuye los gastos de mantenimiento, minimiza los incidentes y optimiza el uso de recursos, permitiendo que más pacientes reciban atención de calidad en todo momento.

Conclusión: Establecer una antigüedad máxima de seis años para las ambulancias destinadas al traslado de pacientes en la Red de Servicios de Salud del INS es una decisión técnica y estratégica que pone en el centro al paciente, garantizando su seguridad, bienestar y calidad de atención. La operación continua 24/7 y la naturaleza crítica del servicio hacen imprescindible contar con vehículos modernos y confiables, contribuyendo directamente a la protección de la vida y al fortalecimiento del sistema de salud.”

Al respecto debe indicarse que la objetante al plantear su argumenta se limita a señalar que la Administración omite realizar una fundamentación técnica probada (estudios, análisis, entre otros) que respalde el requisito de los 6 años de antigüedad, careciendo de la motivación objetiva requerida en el pliego de condiciones, sin exponer las razones por la que lo indicado en la modificación realizada que incorpora la justificación técnica no resulta suficiente, o dónde dicha justificación carece de motivación o no se ajusta al requerimiento del servicio, de frente a la necesidad que persigue la Administración.

Es en ese sentido que se reitera la obligación del recurrente de fundamentar ampliamente sus argumentos, siendo que el artículo 246 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, impone al objetante el deber de fundamentar la impugnación que realice de un recurso de objeción, lo cual implica no solo hacer un señalamiento respecto a la presunta ilegalidad o ilegitimidad de una cláusula cartelaria, o este caso la omisión de la justificación técnica, sino que unido a ese planteamiento debe desarrollarse el argumento con la claridad requerida para demostrar precisamente dicha ilegalidad o ilegitimidad, o para desacreditar la justificación expuesta por la Administración, aportando cuando así corresponda la prueba respectiva.

En el caso, estima esta División que el recurso de objeción interpuesto carece de la debida fundamentación, pues la recurrente no explicó ni demostró cómo esta condición le limite injustificadamente la participación, sin los motivos por lo que no podría participar bajo estas reglas, por lo que se **rechaza de plano** el recurso en este punto.

3) Sobre las tarifas del servicio (Bandas de Precio y Costo de Back Office). Criterio de la División.

La objetante indica que la Administración realiza una modificación a las tarifas mínimas (¢612) y máximas (¢657) por kilómetro recorrido y el establecimiento de un nuevo costo de *Back Office* de ¢23.049.343,17 mensuales.

Señala que la Administración no aporta un desglose de los rubros afectados o ajustados que justifique la nueva banda de precios, a pesar de las modificaciones introducidas (ej. aumento de unidades de contingencia, personal especializado), lo cual impide a los oferentes determinar la viabilidad económica.

Afirma que no se detalla la base o fundamentación para establecer el monto específico de *Back Office*, obviando que otros potenciales oferentes podrían tener costos operativos mayores.

Considera que se incumple la orden de la CGR de emitir un *acto motivado* con una *valoración del criterio técnico* para justificar por qué se mantiene el modelo de tarifa única.

Al respecto debe indicarse que, como lo señala la objetante, el pliego fue modificado estableciendo tarifa mínima del costo por km de ¢612,00 y una tarifa máxima del costo por km de ¢657,00, variación que se encuentra respaldada, de conformidad con lo indicado por la Administración, en el documento “Respaldos para establecimiento de tarifa del servicio” y el “Precio para Ambulancia de Traslado de Pacientes”.(Listado de solicitudes de verificación / Número de Secuencia 1827384 Modificación y Prorroga - Derivada de Recurso(LY25025E)/27/11/2025 3 [2. Archivo adjunto] Modificaciones y Prorroga - Derivada de Recursos(LY25025E) VF)

En ese sentido, es claro que los potenciales oferentes tienen acceso a la información relacionada con el análisis de la estructura tarifaria ajustada, información que permite que los interesados puedan evaluar con precisión la viabilidad económica de sus propuestas, considerando los costos asociados y las condiciones establecidas en el pliego; razón por la cual no se encuentra fundamento en el argumento de la objetante cuando señala que, no existe un desglose de los rubros afectados o ajustados, que le permita determinar la viabilidad económica de su oferta.

Debió el objetante, con la información incorporada en el expediente electrónico, explicar porque los factores considerados por la Administración para determinar la estructura tarifaria ajustada, no resultan suficientes o no son aplicables al objeto contractual o carecen de lógica o validez respecto de su actualidad, por ejemplo, razón por la que se **rechaza de plano** el recurso en este extremo.

En relación con el monto de back office, establecido, el pliego de condiciones señala en el punto IV. REQUISITOS TÉCNICOS DE LA PERSONA OFERENTE, lo siguiente:

“Back Office: Se considera back office a todos los costos indirectos, cuyo monto va relacionado con el comportamiento de los costos directos tales como mano de obra e insumos establecidos en la estructura del precio. La persona Oferente podrá aportar detalle por este concepto para un mayor entendimiento de su oferta Nota: Para el establecimiento de los precios de referencia mínimos y máximos para la presente contratación se considera ¢23.049.343,17 mensuales por concepto Back Office.”

Sobre este aspecto la Administración señala que, con ocasión del presente recurso, procedió con una valoración integral para determinar los costos específicos más actualizados, acorde a las necesidades actuales del servicio, que incluye costos administrativos (salarios, contabilidad, legal), infraestructura física (alquiler/mantenimiento), tecnología (software, equipos), capacitación y gastos extraordinarios (ubicación estratégica, parqueo, desinfección). Afirma que la correcta inclusión y actualización de estos rubros asegura una estructura de costos proporcional y alineada con las mejores prácticas, adaptada a las exigencias operativas como tiempos de respuesta rápidos y ubicación estratégica, garantizando la viabilidad y sostenibilidad.

Señala que acepta parcialmente la solicitud del objetante de fijar el "Back office" como un porcentaje de Mano de Obra e Insumos, por cuanto la objetante solicitó restablecer la metodología para la estimación del "Back office" a un porcentaje del valor de la suma de mano de obra e insumos, que en ningún caso debería ser menor al 8% no obstante con los cálculos actualizados por la Administración el "Back office" representa un 10,11% del total de los costos fijos contemplados en el precio mínimo y al 9,49% respecto al total de los costos fijos incluidos en el precio máximo, lo cual va a ser consignado en el expediente electrónico con la respectiva modificación en el pliego y/o sus anexos, razón por la que se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este extremo.

Debe la Administración proceder a realizar el estudio indicado en el punto 3) Sobre la metodología de cálculo del back office, del recurso objeción presentado por el CONSORCIO GRUPO DR TRASLADOS (Evadina Varela Castro).

En relación con la afirmación del recurrente sobre la supuesta ausencia de una fundamentación técnica sólida en el nuevo pliego de condiciones por parte de la Administración licitante respecto a los criterios para determinar una tarifa única, se tiene que la Administración incluyó en el documento anexo titulado "Modificaciones y Prórroga - Derivada de Recursos (LY25025E)" (páginas 21 a 24) una justificación técnica detallada que respalda la decisión de mantener la metodología de precio único para todo el país, por lo que se **rechaza de plano** el recurso, en cuanto la Administración incorporó la justificación requerida en el anexo de cita, información que debió haber sido analizada por la recurrente y señalar las razones por la que tal justificación no resulta suficiente para determinar una tarifa única.

4) Sobre la omisión de estudio de mercado y tarifa de tiempo de espera. Criterio de la División.

La objetante alega incumplimiento del artículo 56 del RLGCP al omitir un adecuado estudio de mercado y precios, y la omisión de incluir una tarifa por tiempo de espera.

Afirma que la Administración ignora su propio estudio de mercado previo (documento ANA_COST_BEN), el cual arrojó un precio promedio de ¢909,43 por Km, que contrasta significativamente con la nueva banda de precios (¢612 a ¢657).

Solicita un tiempo de espera por parte de las unidades sin incluir una tarifa que lo cubra, lo cual traslada un costo directo del servicio al contratista y contraviene el principio de que los proveedores deben ser remunerados por los servicios prestados, citando la resolución R-DGP-SICOP-01200-2024 de la CGR, estableciendo una banda de precios razonable y apegada al artículo 56 del RLGCP, tomando en consideración los precios del estudio previo de mercado realizado por la administración, así como que se incluya el costo de tiempo de espera por minuto, siendo este un costo directo asociado al servicio por contratar en contra de la carga de dicho rubro al contratista, en contra de un posible enriquecimiento de la Administración.

En primer lugar la objetante señala que la Administración desconoce su propio estudio de mercado previo (documento ANA_COST_BEN), el cual arrojó un precio promedio de ¢909,43 por Km, que contrasta significativamente con la nueva banda de precios (¢612 a ¢657), sobre dicha afirmación debe indicarse que dicho documento se ubica en el expediente administrativo desde la primera publicación del pliego y no ha sido modificado en las diferentes versiones del pliego de condiciones, por lo que los argumentos relacionados en ese extremo se encuentran precluidos, así como cualquier ejercicio que se fundamente en dicho documento para justificar su solicitud en relación con las bandas de tolerancia, razón por lo que se **rechaza de plano** el recurso en este punto.

En ese sentido si la objetante consideró que dicho estudio de mercado contenía errores que debían corregirse, debió haber planteado sus argumentos en relación con el tema desde la primera ronda de objeciones.

Ahora bien, en relación al estudio de mercado, la fijación de las tarifas mínimas y máximas y las bandas de tolerancia, debe indicarse que la Administración incorporó en el expediente administrativo el documento "EST_MERC_Traslado_Pacientes PYME", estudio de mercado que estableció las bandas en un rango superior de ¢ 968,26 y un rango inferior de ¢ 612,96 con una tolerancia +/-34%, el cual contrasta con el pliego de condiciones que se establece la tarifa mínima del costo por km: ¢ 612,00 por km y la tarifa máxima del costo por km: ¢ 657,00 por km, en el que no existe evidencia de la inclusión del tiempo de espera, como uno de los factores en la definición de dichos rangos.

En ese sentido debe esa Administración en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56 del RLGCP verificar el estudio de mercado y determinar la inclusión de una tarifa objetiva y razonable, por tiempo de espera, por lo que se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este extremo.

Debe la Administración observar lo indicado en el punto 1) Sobre el estudio de mercado y la definición de las bandas de tolerancia de precios (Punto 2.1), del recurso de objeción presentado por el CONSORCIO GRUPO DR TRASLADOS (Evadina Varela Castro).

Recurso 800202500002624 - EVADINA VARELA CASTRO

V.- Sobre el recurso de objeción presentado por el CONSORCIO GRUPO DR TRASLADOS (Evadina Varela Castro).

1)- Sobre el estudio de mercado y la definición de las bandas de tolerancia de precios (Punto 2.1).Criterio de la División.

Señala la objetante que el INS estableció una banda de precios (máximo $\phi 657,00/\text{km}$) que se considera ruinoso y se aparta de los resultados de su propio estudio de mercado.

Señala que el estudio de mercado estableció las bandas en un rango superior de $\phi 968,26$ y un rango inferior de $\phi 612,96$ 18% con una tolerancia +/-34%, mas el pliego de condiciones se establece la tarifa mínima del costo por km: $\phi 612,00$ por km y la tarifa máxima del costo por km: $\phi 657,00$ por km.

Indica que al aplicar un cálculo estadístico correcto (media aritmética y desviación estándar) a los precios de referencia cotizados (incluyendo proveedores y la tarifa vigente), la banda de precios resultante debería ser significativamente superior, con una banda inferior de $\phi 720,85$ colones y una banda superior de $\phi 948,49$ colones.

Solicita que se le ordene al INS, respetar los resultados del estudio de mercado, utilizando como referencia los precios cotizados únicamente sobre el tipo de servicio a contratar, respetando la potestad de los oferentes de valorar la cobertura de sus propios costos, asociados a su nivel de riesgo empresarial, para elegir con plena libertad el tipo de estructura empresarial que requiere para brindar un servicio con la calidad y excelencia que siempre reclama y exige el INS. Debido a lo anterior, las bandas de tolerancia deben ser estrictamente las que se obtengan aplicando la fórmula estadística de la desviación estándar.

La objetante realiza un ejercicio con el que pretende demostrar que los montos resultantes de dicho ejercicio son los correctos y deben ser consideradas por la Administración para establecer las bandas de tolerancia, y el precio de la tarifa por km, no obstante pierde de vista la recurrente que, el establecimiento de las bandas de tolerancia es un ejercicio que debe realizar la Administración por mandato de los artículos 34 de la LGCP y 44 del RLGCP, estudio que debe ser efectuado en la fase de planificación y tiene como propósito obtener precios de referencia de los bienes, obras y servicios a adquirir con la finalidad de establecer un rango de tolerancia para determinar la razonabilidad del precio de los bienes, obras y servicios licitados, lo cual también debe estar expresamente regulado en el pliego de condiciones, y que no corresponde a los potenciales oferentes determinar.

Si bien la objetante refiere a las diferencias que existen entre las tarifa mínima y máxima del costo por km y el precio las bandas en un rango superior y un rango inferior, no demuestra cómo el estudio de mercado elaborado por la Administración, carece de sustento, o se encuentra basado en datos erróneos o no aplicables al objeto contractual.

Ahora bien, se tiene que el INS, en la respuesta a la audiencia especial, señala que en todos los procesos de contratación realiza estudios de mercado, para obtener valores de referencia de disponibilidad y precio de posibles oferentes, útiles para analizar la razonabilidad de las tarifas, pero **no son el parámetro definitivo** para la adjudicación o la determinación final del precio del servicio, señala que define el precio mínimo y máximo considerando una **estimación propia** basada en múltiples factores operativos, técnicos y financieros (Mano de Obra,

Insumos, Mantenimiento, Seguros, Combustible, Depreciación, Utilidad, entre otros), con el apoyo de diferentes áreas expertas, estimación difiere de lo aportado por los oferentes.

Sobre lo indicado por la Administración, esta Contraloría General considera pertinente destacar algunas observaciones sobre el Estudio de Mercado, el precio de referencia y la estimación de la contratación.

Se debe recordar que el objeto contractual y las características esenciales que lo engloban, deben obedecer a elementos técnicos y objetivos que permitan definir con precisión las ventajas de la opción escogida y su valor dentro del contexto del proceso a promover. De este modo, la Administración -como conoedora de su necesidad- debe encontrarse en capacidad de brindar justificaciones claras y motivadas de su decisión con respecto a las condiciones esenciales y las razones por las cuales se incluyen en el pliego de condiciones, lo cual se encuentra asociado a un correcto estudio y conocimiento del mercado del servicio que se requiere.

En ese orden de ideas, un estudio de mercado implica la realización de un proceso sistemático y exhaustivo cuyo objetivo primordial es obtener información actualizada y confiable acerca de las condiciones del mercado en relación a los bienes, obras o servicios que se pretenden adquirir mediante un procedimiento de contratación pública. Este análisis 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, siendo una obligación para la Administración la realización previa del estudio de mercado para conocimiento de los potenciales oferentes. De esta forma, el estudio de mercado contribuye a proteger el principio de competencia y libre concurrencia, al identificar proveedores potenciales y proporcionar una base sólida para establecer precios justos y razonables, así como plazos de entrega consecuentes con el mercado del objeto. Aunado a lo anterior, de conformidad con el artículo 44 del RLGCP, el estudio de mercado servirá de fundamento para determinar la razonabilidad del precio de los bienes, obras y servicios licitados, lo cual también debe estar expresamente regulado en el pliego de condiciones, tal como lo ha señalado esta Contraloría General en las resoluciones R-DCA-SICOP-00010-2023 y recientemente la R-DCP-SICOP-00507-2024 (entre otras).

Ahora bien, la determinación de la razonabilidad del precio resulta fundamental en los procedimientos de contratación pública no sólo desde la selección de la oferta más idónea para la atención de la necesidad, sino dimensionando los riesgos de la fase de ejecución contractual y la sana inversión de fondos públicos. Es por ello que, este ejercicio se convierte en una verdadera obligación para la Administración y resulta conteste con los principios de eficiencia y eficacia.

Es por ello que, a la luz del artículo 34 de la LGCP, el estudio de mercado -efectuado en la fase de planificación-, tiene como propósito obtener precios de referencia de los bienes, obras y servicios a adquirir con la finalidad de establecer un rango de tolerancia para determinar si un precio resulta ser ruinoso o excesivo; siendo que para la elaboración de este estudio de mercado deberá seguirse la metodología prevista en el artículo 44 RLGCP, de forma tal que se determine el precio de referencia de la Administración y se establezca el rango de tolerancia máximo y mínimo que finalmente será aplicado -durante la fase de análisis de ofertas-, para determinar la razonabilidad de los precios cotizados en un concurso.

En ese sentido debe esa Administración proceder conforme la normativa establecer en el pliego de condiciones el precio de referencia, y las bandas o rangos de tolerancia que utilizará durante la fase de análisis de ofertas para concluir sobre la razonabilidad del precio ofertado por cada oferente, siendo entonces que para cada oferta que se analice, el estudio de razonabilidad debe concluir si el precio cotizado es o no aceptable, y si el precio cotizado se encuentra fuera del rango de tolerancia establecido corresponde realizar la indagatoria prevista en la normativa. Sobre esta línea de criterio puede consultarse la resolución R-DCP-SICOP-01845-2024.

Por lo expuesto y en virtud que corresponde a la Administración, ajustar sus actuaciones, especialmente en lo relacionado con el estudio de mercado, se declara **parcialmente con lugar el recurso** en este extremo.

2) Sobre el costo por concepto de combustible. Criterio de la División.

Señala la objetante que el INS proyecta un costo de combustible de ¢ 58,78/km basado en estimaciones teóricas de consumo para modelos de ambulancia 2026.

Adjunta un estudio técnico del Grupo Mat-Tech, el cual demuestra que el costo real de operación por kilómetro debe considerar las condiciones viales y de tráfico (efecto del IRI), lo que incrementa el costo, que concluye que el costo promedio de consumo de combustible por kilómetro, incluyendo el incremento por el estado de la red vial, es de ¢70,10/km.

Solicita se revise y modifique la sección 15. "Combustible" en el Excel "Precio para Ambulancia de Traslado de Pacientes FINAL", pasando de un valor ¢58,78 colones a ¢70,10/km."

En relación con la solicitud, la Administración indica que el criterio técnico detallado elaborado por la empresa Mat-Tech Ingeniería y Ciencia de Materiales, resulta ser una prueba idónea y fundamental para justificar la necesidad de modificar el cálculo del costo de combustible e indica se procederá con la actualización de los costos relacionados con el consumo de combustible con el cálculo suministrado por la administración, incorporando el IRI como parte del parámetro de costo promedio de combustible por kilómetro, contemplando elementos nuevos para cotejar el costo del combustible de los que desprende las siguientes recomendaciones en lo que respecta a este proceso de contratación y al rubro de combustible:

1) Incorporar el IRI en la planificación y contratación: Considerar el estado de la infraestructura vial (IRI) como un factor determinante en la definición de tarifas y en la evaluación de ofertas en procesos de licitación.

2) No basar tarifas en consumos teóricos de fábrica: Utilizar siempre datos reales de operación, ya que los valores de fábrica no reflejan la realidad costarricense y pueden llevar a subestimaciones que afectan la sostenibilidad del servicio.

3) Evaluar el impacto de la antigüedad del vehículo en conjunto con el entorno: No asumir que vehículos nuevos siempre serán más eficientes; analizar el contexto operativo para tomar decisiones de renovación de flota o asignación de unidades.

De lo expuesto se entiende que la Administración procederá a la revisión de la tarifa y actualización de los costos relacionados con el consumo de combustible, incorporando el IRI como parte del parámetro de costo promedio de combustible por kilómetro, sin establecer un monto específico como lo solicita la objetante, por lo que se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este extremo.

3) Sobre la metodología de cálculo del back office. Criterio de la División.

Señala la objetante que el INS propone un monto fijo de ¢ 23.049.343,00 mensuales para el *back office*, justificando estabilidad presupuestaria.

Indica que el monto fijo es inferior al promedio mensual de *back office* pagado bajo el contrato actual (licitación N° 2021PP-000050-0001000001), el cual se estima en ¢28.259.701,66 (que se calcula como un porcentaje del 8% sobre la suma de Mano de Obra e Insumos) y considera que un monto fijo ignora la naturaleza variable del *back office* y que un porcentaje (como el 8% actual) permite la escalabilidad y proporcionalidad de los costos administrativos con el crecimiento de la operación, lo cual se alinea con las mejores prácticas.

Solicita restablecer la metodología para la estimación del back office a un porcentaje del valor de la suma de MANO DE OBRA e INSUMOS, que en ningún caso debería ser menor al 8% con el que se trabaja en la actualidad.

En relación con el monto de back office, establecido, el pliego de condiciones señala en el punto IV. REQUISITOS TÉCNICOS DE LA PERSONA OFERENTE, lo siguiente:

“Back Office: Se considera back office a todos los costos indirectos, cuyo monto va relacionado con el comportamiento de los costos directos tales como mano de obra e insumos establecidos en la estructura del precio. La persona Oferente podrá aportar detalle por este concepto para un mayor entendimiento de su oferta Nota: Para el establecimiento de los precios de referencia mínimos y máximos para la presente contratación se considera \$23.049.343,17 mensuales por concepto Back Office.”

Sobre este aspecto la Administración señala que, con ocasión del presente recurso, procedió con una valoración integral para determinar los costos específicos más actualizados, acorde a las necesidades actuales del servicio, que incluye costos administrativos (salarios, contabilidad, legal), infraestructura física (alquiler/mantenimiento), tecnología (software, equipos), capacitación y gastos extraordinarios (ubicación estratégica, parqueo, desinfección). Afirma que la correcta inclusión y actualización de estos rubros asegura una estructura de costos proporcional y alineada con las mejores prácticas, adaptada a las exigencias operativas como tiempos de respuesta rápidos y ubicación estratégica, garantizando la viabilidad y sostenibilidad.

Señala que acepta parcialmente la solicitud del objetante de fijar el "Back office" como un porcentaje de Mano de Obra e Insumos, por cuanto la objetante solicitó restablecer la metodología para la estimación del "Back office" a un porcentaje del valor de la suma de mano de obra e insumos, que en ningún caso debería ser menor al 8%, no obstante con los cálculos actualizados considera que el "Back office" representa un 10,11% del total de los costos fijos contemplados en el precio mínimo y al 9,49% respecto al total de los costos fijos incluidos en el precio máximo, lo cual va a ser consignado en el expediente electrónico con la respectiva modificación en el pliego y/o sus anexos.

Al respecto se entiende que la Administración va realizar una variación en la metodología de cálculo del concepto de back office, variando de un monto fijo a establecerlo en un porcentaje del 10,11% del total de los costos fijos contemplados en el precio mínimo y al 9,49% respecto al total de los costos fijos incluidos en el precio máximo, razón por la que se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este extremo.

Sin perjuicio de lo resuelto, debe indicarse que recae sobre la Administración la obligación ineludible de realizar un estudio técnico y económico exhaustivo, serio y riguroso que justifique de manera fundamentada la pertinencia y razonabilidad de establecer la metodología utilizada, los supuestos considerados y las razones técnicas y económicas que sustentan la imposición de un monto o de un porcentaje específico destinado a cubrir los costos operativos y de soporte conocidos como *back office*.

Esta necesidad se vuelve especialmente crítica debido al hecho de que esta constituye la segunda ocasión en que la Administración procede a modificar, en un periodo de tiempo relativamente corto, el monto establecido por dicho concepto, y con ocasión del recurso que se conoce, accede a establecer un porcentaje previamente definido para la atención de estas funciones de apoyo.

Por consiguiente, el estudio requerido no debe limitarse a una simple justificación superficial del nuevo valor, sino que debe incorporar:

Análisis de Costos Detallado: Un desglose minucioso de todos los rubros que componen el *back office* (personal administrativo, tecnología de la información, infraestructura, servicios generales, etc.).

Benchmarking: Comparación con las prácticas y porcentajes establecidos en instituciones similares, tanto a nivel nacional como internacional, para asegurar la competitividad y eficiencia.

Proyecciones de Impacto: Evaluación de cómo el porcentaje/monto propuesto afectará la ejecución presupuestaria general y la calidad de los servicios principales (*front office*).

Memoria Justificativa: Documento claro que explique la metodología utilizada, los supuestos considerados y las razones técnicas y económicas que sustentan el porcentaje o monto final recomendado.

4) Sobre el reconocimiento de un gasto extraordinario por instalaciones asociado a los tiempos de respuesta de 15 minutos (Punto 2.4).Criterio de la División.

Señala la objetante que el pliego exige un tiempo de respuesta máximo de **15 minutos** para que las ambulancias lleguen al Hospital del Trauma (HDT), sin que el INS provea espacio físico para el parqueo de las unidades.

Indica que la ubicación estratégica de las instalaciones, es crucial para cumplir con el tiempo de respuesta, implica un gasto de alquiler elevado (**\$22,000 dólares mensuales**), ya que es materialmente imposible encontrar una locación alternativa que cumpla con todos los requisitos operativos (parqueo para 100 ambulancias, limpieza/desinfección, áreas administrativas y de descanso) en las zonas geográficas que permiten ese tiempo de respuesta, costo de instalaciones y parqueo, que se traslada al contratista, y no está reconocido en la estructura de costos del INS y se pretende financiar con las utilidades subestimadas.

Solicita que el INS asuma los costos reales asociados al servicio que requiere. Para cubrir el costo de las instalaciones necesarias y los requerimientos de parqueo en la sede o cerca de los establecimientos de salud a los cuales las ambulancias trasladan los pacientes, los costos de resguardo de vehículos que no pernoctan en la sede central, se requiere de un adicional de 4 puntos adicionales al 8%, en el porcentaje del back office, los cuales solicita sean otorgados.

La Administración señala que en tanto el costo del alquiler de las instalaciones, como el espacio destinado para el parqueo y la limpieza de las ambulancias, son componentes que ya están incluidos dentro del "Back office", como gastos operativos indispensables para la adecuada prestación del servicio de traslado de pacientes y, por lo tanto, forman parte integral de la estructura de costos que debe ser reconocida por el INS.

El INS refiere a una administración eficiente y una justa remuneración para los oferentes, respetando las condiciones de mercado y la naturaleza estratégica de las instalaciones y servicios involucrados, más no valora la solicitud de la objetante ni la prueba aportada, en relación con el costo del alquiler y el análisis del costo de combustible y de tiempos de traslado, sobre todo siendo que es la propia Administración que señala que estos componentes que ya están incluidos dentro del "Back office", como gastos operativos indispensables para la adecuada prestación del servicio de traslado de pacientes

En ese sentido, se remite a lo resuelto en el punto anterior, en tanto debe la Administración realizar un estudio considerando los supuestos y las razones técnicas y económicas que sustentan la imposición de un monto o de un porcentaje específico destinado a cubrir los costos operativos y de soporte conocidos como *back office*, estudio en el que debe evidenciar que considero los supuestos del parqueo y la limpieza de las ambulancias, razón por la que se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este extremo.

5. Aprobaciones

Encargado	ANDREA SERRANO RODRIGUEZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	14/01/2026 08:20	Vigencia certificado	12/12/2022 11:13 - 11/12/2026 11:13
DN Certificado	CN=ANDREA SERRANO RODRIGUEZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ANDREA, SURNAME=SERRANO RODRIGUEZ, SERIALNUMBER=CPF-01-0891-0478		
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)	14/01/2026 08:25	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	19/01/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00063-2026	Fecha notificación	14/01/2026 08:53