Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	CARLOS GERARDO LEAL VARGAS		
Fecha/hora gestión	03/03/2026 10:31	**Fecha/hora resolución**	03/03/2026 13:25
* **Procesos asociados**	Recursos	**Número documento**	8072026000000391
* **Tipo de resolución**	Resolución de admisibilidad		
Número de procedimiento	2025XE-000149-0001101142	**Nombre Institución**	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	MESALAZINA 1 g, SUPOSITORIO, PRESENTACIÓN BLISTER, ADMINISTRACIÓN RECTAL, USO HUMANO. Código Institucional: 1-10-32-7212. Ley 6914.		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado	Resultado del acto final
8122026000000204 ☑ Línea 1	19/02/2026 14:51	LILIANA ISABEL LEITON RAMIREZ	COSTAPHARM SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano p	Por falta de fundam	Se confirma Act

Emitir el por tanto de la resolución	☐

3. *Resultando

I.- Que el diecinueve de febrero de dos mil veintiséis, la empresa COSTAPHARM SOCIEDAD ANONIMA (8122026000000204), presentó ante esta Contraloría General, recurso de apelación en contra del acto de adjudicación dictado en la partida 1, correspondiente al Procedimiento especial 2025XE-000149-0001101142, para la compra de MESALAZINA 1 g, SUPOSITORIO, PRESENTACIÓN BLISTER, ADMINISTRACIÓN RECTAL, USO HUMANO. Código Institucional: 1-10-32-7212. Ley 6914, según demanda, promovida por la CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (en adelante CCSS).

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

4. *Considerando

Recurso 8122026000000204 - COSTAPHARM SOCIEDAD ANONIMA

I.- HECHOS PROBADOS. Los hechos que se han tenido por demostrados se han incorporado a la parte considerativa de la resolución, con su respectiva referencia de prueba para su ubicación en el expediente digital tramitado a través del Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP.

II.- SOBRE EL CONCURSO. La CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL promovió el Procedimiento Especial 2025XE-000149-0001101142, para la compra de MESALAZINA 1 g, SUPOSITORIO, PRESENTACIÓN BLISTER, ADMINISTRACIÓN RECTAL, USO HUMANO. Código Institucional: 1-10-32-7212. Ley 6914, según demanda, que consta de una (1) partida. (Fuente: expediente-[2. Información de Pliego de condiciones]-Secuencia 00).

III. SOBRE LA COMPETENCIA PARA CONOCER EL RECURSO. A efectos de determinar la competencia de este órgano contralor para conocer el recurso de apelación en materia de compra de medicamentos, procedimientos que se tramitan al amparo de la Ley No. 6914, Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, es necesario analizar la normativa que rige para estos procedimientos especiales, de frente a la entrada en vigencia de la Ley No. 9986, Ley General de Contratación Pública, vigente a partir del 1 de diciembre de 2022. Ahora bien, el régimen recursivo dispuesto en la Ley No. 9986, puede describirse como un modelo más simplificado, por medio del cual la impugnación de los actos propios de la contratación pública (pliego de condiciones y el acto final), se determina mediante una competencia cualitativa, en razón del tipo de procedimiento que ha dispuesto la Administración contratante.

Según lo expuesto, para efectos de la interposición del recurso de objeción o apelación, la competencia de esta Contraloría General, aplica únicamente para los procedimientos de licitación mayor, según las reglas dispuestas en los capítulos I, II y III del Título IV de la LGCP, así como lo capítulos I, II y III del Título IV del RLGCP.

No obstante lo anterior, esa regla general cuenta con una variante en el caso de la compra de medicamentos tramitada al amparo de la Ley No. 6914, la cual se realiza bajo un régimen especial, con nomenclatura diferente a los procedimientos ordinarios contemplados en la LGCP.

Tratándose del recurso de apelación que se regula en el artículo 97 de la LGCP en su inciso c) la norma hace referencia a la compra de medicamentos conforme a la Ley 6914, indicando que la Contraloría General de la República ostenta la competencia cuando la estimación del concurso alcance el umbral previsto para la licitación mayor.

En el mismo sentido, el numeral 260 del RLGCP, indica que los recursos de apelación serán tramitados ante la Contraloría General de la República cuando se cumple lo regulado en el inciso c) del artículo 97 de la LGCP. De lo que viene dicho, resulta entonces que aún y cuando este órgano contralor es competente para conocer únicamente los recursos de apelación en contra del pliego de las licitaciones mayores, también lo es, de acuerdo con el artículo 97 inciso c) de la LGCP y 260 del RLGCP, cuando el pliego de condiciones corresponda a procedimientos especiales que promueva la CCSS al amparo de la Ley No. 6914, siempre y cuando la cuantía de esa contratación alcance o supere el umbral de la licitación mayor.

Aplicando lo anterior al caso bajo estudio, se tiene acreditado que la CCSS ha promovido un procedimiento de compra de medicamentos amparado al régimen especial de la Ley No. 6914 mencionada, lo cual ha sido expresamente señalado en el pliego de condiciones, donde indica: "MESALAZINA 1 g, SUPOSITORIO, PRESENTACIÓN BLISTER, ADMINISTRACIÓN RECTAL, USO HUMANO. Código Institucional: 1-10-32-7212. Ley 6914.", fundamento jurídico "Compra amparada al régimen especial Ley 6914". (Fuente: expediente-[2. Información de Pliego de condiciones], [1. Información general]). Por ende, se cumple ese primer elemento para activar la competencia de esta División para conocer la impugnación.

Seguidamente se hace necesario determinar que la estimación del concurso resulte igual o superior al umbral previsto para la realización de procedimientos de Licitación Mayor en el rubro de bienes y servicios. En el caso de la CCSS, de acuerdo con la resolución del Despacho Contralor de la Contraloría General de la República No.R-DC-00142-2025 de las 09:00 horas del 10 de diciembre de 2025, en concordancia a lo señalado en el documento DFOE-IAF-NT-00003-2025 del 11 de diciembre de 2025, en donde se indica: "***2.1. Fondos de Seguridad Social*** *[...] Así las cosas, el grupo Fondos de Seguridad Social está conformado mayoritariamente por entidades que previamente integraban categorías asociadas al régimen diferenciado, o que —como los fondos de pensiones incorporados por primera vez en el Clasificador 2025— presentan el mismo giro particular de negocio que caracterizaba a JUPEMA dentro de ese régimen. A ello se suma la* ***CCSS,*** *cuya criticidad operativa en la prestación de servicios de salud, la administración del Seguro de Salud y del Seguro de Pensiones, y la necesidad de asegurar continuidad, dinamismo y capacidad de respuesta —elementos reconocidos por la Sala Constitucional como propios de un servicio esencial— se alinean con los criterios que el legislador identificó para justificar un* ***tratamiento diferenciado.****"* (lo resaltado no corresponde al original) En consecuencia, a la Caja Costarricense de Seguro Social (como administradora de fondos de seguridad social) le es aplicable el régimen de contratación diferenciado durante el presente año. Por lo tanto, para sus contrataciones de bienes y servicios, dicho régimen aplicará únicamente a partir del monto de ¢309.887.014,00. (Publicado en la Gaceta No.237 - Miércoles 17 de diciembre del 2025)

Sin embargo, en este punto ha de destacarse que el presente procedimiento especial se tramita bajo la modalidad de entrega según demanda, según se indicó en el pliego de condiciones lo siguiente: "Según demanda / Sí" (ver expediente-[2. Información de Pliego de condiciones], secuencia 00,Ingreso del pliego de condiciones, [8. Entrega]), lo que implica que la cuantía del procedimiento es inestimable, con un monto referencial de **¢1.292.557.500,00** por todo el periodo de la contratación que es por un año, prorrogable a tres años adicionales, y por ende resulta equiparable al procedimiento de Licitación Mayor, lo anterior, según lo regulado en los numerales 55 de la LGCP en concordancia con el artículo 143 del RLGCP, el cual establece que en casos de cuantía inestimable, la licitación mayor será el procedimiento aplicable

Así las cosas, cuando se analiza la cuantía del procedimiento para determinar si alcanza el umbral previsto para la Licitación Mayor, si dicha cuantía es inestimable, esta Contraloría General ostenta la competencia para conocer y resolver los recursos planteados, a menos que la Administración haya decidido autoimponerse un tope máximo de consumo y dicho monto no alcance el umbral previsto, lo cual debe ser establecido expresamente en el pliego de condiciones para conocimiento de todo potencial oferente y se tenga claridad del alcance del negocio

y el régimen recursivo aplicable. (ver resoluciones R-DCP-SICOP-00584-2024 del 30 de abril de 2024 y R-DCP-SICOP-01012-2024 del 11 de julio de 2024).

A partir de todo lo expuesto y considerando que en el caso bajo estudio no se ha dado ninguna autolimitación de consumo de parte de la Administración que haya sido advertida en el pliego de condiciones, esta División se permite concluir que considerando la cuantía inestimable del procedimiento especial promovido en este caso, esta Contraloría General ostenta la competencia para conocer y resolver el recurso de apelación planteado.

IV- CONSIDERACIÓN PRELIMINAR. SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y EL MEJOR DERECHO A LA ADJUDICACIÓN. El artículo 87 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) determina taxativamente las causales de rechazo de plano de un recurso, destacando la improcedencia manifiesta, la falta de legitimación, la ausencia de mejor derecho, la carencia de fundamentación o el sustento en argumentos precluidos. Esta normativa se integra con los numerales 245 y 266 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP), los cuales estipulan que el rechazo de plano por improcedencia manifiesta operará cuando el recurrente no ostente un interés legítimo —actual, propio y directo— o sea incapaz de acreditar su aptitud para ser beneficiario de la adjudicación. Tal condición se presenta si la propuesta es inelegible o si, aun ante una eventual resolución favorable por el fondo, los parámetros de evaluación del pliego de condiciones impedirían que la oferta resulte válidamente seleccionada.

Con el propósito de evaluar la admisibilidad del recurso interpuesto, se procede a examinar la legitimación de la oferta Costapharm Sociedad Anónima. Ello implica que para acreditar su legitimación, el recurrente debe demostrar que su oferta, en el caso de haber sido excluida, es elegible conforme las reglas del concurso por indebida exclusión y además que en caso de ser elegible, cómo su oferta se ubicaría en primer lugar de calificación de conformidad con la metodología de evaluación establecida en el pliego de condiciones, de forma tal que acredite que cuenta con la posibilidad real de constituirse en readjudicataria en caso de prosperar su recurso. Procede entonces determinar si el recurso de apelación es admisible ante esta sede contralora, por lo que se inicia el estudio de la legitimación del apelante, analizando los argumentos planteados por éste en contra de la empresa adjudicada.

V.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO INTERPUESTO POR COSTAPHARM SOCIEDAD ANONIMA (8122026000000204) partida 1.

i.- Sobre la incorrecta clasificación de los "Costos Directos" y la omisión del desglose de los "Costos Indirectos", en la estructura de precio. Criterio de la División.

La apelante fundamenta su pretensión en un incumplimiento sustancial de la oferta ganadora respecto a la configuración del precio exigida en el pliego de condiciones. Sostiene que la adjudicataria presenta un defecto material al ignorar la obligación de desagregar su estructura económica, clasificando indebidamente rubros de fletes, bodegaje y honorarios aduanales como costos directos, a pesar de ser gastos operativos y de intermediación. Adicionalmente, se impugna la omisión del detalle conceptual en el apartado de costos indirectos, donde la empresa seleccionada se limitó a consignar un valor porcentual genérico. Esta carencia informativa impide a la Administración realizar una evaluación económica objetiva, analizar la congruencia interna de la propuesta y verificar la razonabilidad técnica del monto ofertado.(Fuente: expediente-[4. Información del acto final]-Recursos de apelación tramitados por la CGR-Consultar-Consulta detallada del recurso).

Para empezar, es importante indicar lo que solicitaba el pliego de condiciones respecto a la estructura de precios-en lo que nos concierne:"***19-DESGLOSE DE LA ESTRUCTURA DEL PRECIO****[...] Desglose del precio para procedimientos de compra de Medicamentos e Insumos Médicos de la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios de la Caja Costarricense del Seguro Social. El oferente deberá presentar la estructura del precio tanto en valores absolutos como porcentuales, con los siguientes componentes mínimos, asimismo, en cuanto a los costos directos e indirectos deberán detallarse los rubros principales que los componen.*

Estructura	***Valor absoluto***	***Valor porcentual***
Costos Directos		
Costos Indirectos		
Utilidad		
Imprevistos	***Excluido ****	***No aplica***

(cuadro de elaboración propia. Fuente: expediente-[2. Información de Pliego de condiciones]- Secuencia 00-[F. Documento del Pliego de condiciones]-Documentos Adjuntos al Pliego de Condiciones.zip-Documentos Administrativos-Condiciones administrativa versión 13)

Sobre el particular, la empresa adjudicataria, PANAMEDICAL DE COSTA RICA SOCIEDAD ANÓNIMA, incluyó la estructura de precios en su oferta. Esta información se encuentra detallada en el documento en formato PDF titulado "Oferta Mesalazina Panamedical" que indica lo siguiente:

DESGLOSE DE PRECIOS		
Costos Directos	*$ 1,951*	*80%*
Incluye:Fletes (SEGEX)	*$ 0,007*	*0,30%*
Bodegaje (SEGEX)	*$ 0,007*	*0,30%*
Honorarios agencia aduanal (SEGEX)	*$ 0,037*	*1,50%*
Costos Indirectos	*$ 0,146*	*6%*
Utilidad	*$ 0,341*	*14%*
$ 2,43900	*$ 2,439*	*100%*

(cuadro de elaboración propia. Fuente: expediente-[3. Apertura de ofertas]-Partida 1-Apertura finalizada- Posición de ofertas 1- [Adjuntar archivo]-Oferta Mesalazina Panamedical.pdf)

Al contrastar los requerimientos de la Administración en el pliego de condiciones con la propuesta de la adjudicataria, se observa la inclusión de rubros como fletes, bodegaje y honorarios dentro de la categoría de costos directos, así como la ausencia de una desagregación conceptual en el apartado de costos Indirectos. La recurrente sostiene que Panamedical S.A. transgrede la estructura de precios obligatoria, pues dicha clasificación altera la técnica contable y desvirtúa la configuración económica exigida en el concurso. Asimismo, afirma que la omisión del desglose en los costos indirectos obstaculiza la verificación de la razonabilidad del porcentaje cotizado y compromete la congruencia interna de la oferta.

No obstante, tras el análisis de los argumentos de impugnación, este órgano contralor determina que la parte apelante incumple con el deber de fundamentación técnica exigido por la normativa, estipulado en el artículo 88 de la LGCP y el numeral 262 de su reglamento. A pesar de señalar las discrepancias, la recurrente omite aportar la prueba idónea necesaria para desvirtuar la presunción de validez del acto y la razonabilidad previamente validada por la Administración. Es decir, el recurrente omite sustentar mediante prueba idónea, que efectivamente esos rubros incorporados dentro de los costos directos efectivamente no corresponden a este, pero no sólo eso, sino que una vez demostrada técnicamente la inconsistencia, debía acreditar además el impacto o trascendencia que ello puede ocasionar en el precio para efectos evaluativos o bien durante la ejecución del contrato, aspectos estos que no señaló en su escrito.

En refuerzo de lo expuesto, el apelante se limita a señalar que la estructuración económica difiere de las exigencias administrativas al incluir conceptos ajenos al rubro de costos directos (Flete-Bodegaje-Honorarios), esta afirmación se presenta sin demostrar primero, como se indicó, que la incorporación de estos conceptos en el rubro de costos directos efectivamente sea improcedente y segundo, el impacto material o jurídico de tal inconsistencia al momento de ejecución del contrato, en cuanto al precio ofertado. En consecuencia, la parte impugnante incumple su carga probatoria al no proveer la prueba idónea —era indispensable aportar **estudios técnicos** emitidos por **profesionales calificados** (como dictámenes de Contadores Públicos Autorizados o especialistas en la materia) que no solo evidencien el error de clasificación, sino que demuestren matemáticamente el efecto negativo que ello puede tener en el precio ofertado, capaz de acreditar por ejemplo, cómo dichos rubros comprometen el control de la razonabilidad del precio ofertado.

Adicionalmente, la recurrente señala que la adjudicataria omitió desglosar el rubro de costos indirectos, alegando que esto impide verificar la razonabilidad del porcentaje, la posible duplicidad de conceptos y la congruencia interna del precio. Aunque el pliego de condiciones indicaba detallar estos componentes, la impugnante carece de la prueba idónea para sustentar su reclamo, en el sentido de demostrar en dónde se encuentra el vicio y cómo afecta el precio o la ejecución del contrato, como se ha venido señalando. A este defecto probatorio se suma que la propia apelante incumple idéntica exigencia, al presentar una propuesta económica sin el desglose respectivo como se evidencia en su oferta:

Desglose de la Estructura de precios	
Descripción	***Porcentaje***
Valor CIP:	*84,00%*
Gastos Administrativos	*7,00%*
Utilidad:	*9,00%*
Total	*100,00%*

(Cuadro de elaboración propia. Fuente: ver expediente-[3. Apertura de ofertas]-Partida 1-Apertura finalizada- Posición de ofertas 2-[Adjuntar archivo]-Oferta 2025XE-0000149-0001101142 Mesalazina 1g supositorio, 1-10-32-7212_firmada.pdf). Por lo cual ambas ofertas, tanto la de la recurrente como la de la adjudicataria, aun de existir el vicio que alega, comparten la misma omisión. Dada esta paridad de condiciones, resulta irrelevante o intrascendente considerar dicho incumplimiento, puesto que afecta a ambas partes por igual; por lo que señalar supuestas incongruencias en los costos directos e indirectos sin explicar técnicamente el error, su origen, o la trascendencia del vicio, incumple con el deber de fundamentación.

Ante la carencia de evidencia técnica que demuestre la presunta inelegibilidad o una afectación al interés público, la gestión resulta insuficiente para desvirtuar la validez de la adjudicación y acreditar un mejor derecho. Esta omisión transgrede la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y su Reglamento, cuerpos normativos que exigen presentar el recurso "*debidamente fundamentado y con la prueba idónea, con invocación de los principios de la contratación pública y normas infringidas"*. Asimismo, respecto a la carga probatoria, el precedente de esta División precisó en la resolución No. R-DCP-SICOP-01110-2025, en lo que interesa: *"(...) En resguardo de los principios de eficiencia y conservación de ofertas (artículo 8 LGCP), y previo a declarar la inelegibilidad de una propuesta,* ***es necesario analizar la trascendencia del incumplimiento*** *de que se trate (artículo 134, párrafo penúltimo, RLGCP). Dicha trascendencia requiere acreditar por qué la forma en que se ha incumplido un requisito impediría satisfacer la necesidad pública para la cual se promovió el proceso. Sobre este punto, esta División precisó en la resolución No. R-DCP-SICOP-00249-2024 que el* ***deber de fundamentación*** *no solo requiere puntualizar los incumplimientos atribuidos a la oferta adjudicataria,* ***sino demostrar, mediante el análisis de trascendencia****, que el incumplimiento es de tal magnitud que afecta el cumplimiento del fin público, ya que* ***no existe nulidad sin agravio o perjuicio****."* (Lo resaltado no corresponde al original)

En virtud de las consideraciones expuestas y ante la evidente omisión de la parte recurrente de fundamentar técnicamente sus alegatos, este órgano contralor determina que la gestión resulta improcedente al no desvirtuar la validez del acto final ni acreditar un mejor derecho a la readjudicación. Al carecer de los elementos probatorios idóneos que demuestren el vicio y la trascendencia de los incumplimientos acusados en la estructura de precios, siendo que la recurrente tampoco desglosa su estructura de precios en la oferta (Fuente: ver expediente-[3. Apertura de ofertas]-Partida 1-Apertura finalizada- Posición de ofertas 2-[Adjuntar archivo]-Oferta 2025XE-0000149-0001101142 Mesalazina 1g supositorio, 1-10-32-7212_firmada.pdf). Por consiguiente, en estricto apego a lo establecido en el artículo 87 de la LGCP y el artículo 266 de su Reglamento, corresponde ordenar el **rechazo de plano por improcedencia manifiesta** del recurso de apelación interpuesto por la empresa Costapharm Sociedad Anónima dentro del presente procedimiento de contratación pública.

5. Aprobaciones

Encargado	KAREN MARIA CASTRO MONTERO	**Estado firma**	La firma es válida

Fecha aprobación(Firma)	03/03/2026 11:06	**Vigencia certificado**	05/02/2026 13:12 - 04/02/2030 13:12
DN Certificado	CN=KAREN MARIA CASTRO MONTERO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=KAREN MARIA, SURNAME=CASTRO MONTERO, SERIALNUMBER=CPF-04-0181-0227		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	03/03/2026 13:16	**Vigencia certificado**	29/11/2023 09:19 - 28/11/2027 09:19
DN Certificado	CN=EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=EDGAR RICARDO, SURNAME=HERRERA LOAIZA, SERIALNUMBER=CPF-01-0884-0876		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	03/03/2026 13:25	**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	06/03/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00374-2026	**Fecha notificación**	03/03/2026 13:50