



Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	Maribel Astúa Jiménez		
Fecha/hora gestión	24/03/2026 10:09	Fecha/hora resolución	24/03/2026 11:31
* Procesos asociados	Recursos 	Número documento	8072026000000541
* Tipo de resolución	Fondo 		
Número de procedimiento	2026LY-000022-0001101142	Nombre Institución	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	Servicios Profesionales para gestiones aduanales para el ALDI Código 0-05-05-0055		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000000491	02/03/2026 20:29	JORGE EDUARDO MESALLES SALAZAR	AGENCIA ADUANAL SAMESA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

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

3. *Resultando

I.- Que el día dos de marzo de dos mil veintiséis, la empresa AGENCIA ADUANAL SAMESA SOCIEDAD ANÓNIMA (No. 8002026000000491), interpuso ante la Contraloría General de la República, a través del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), recurso de objeción en contra del pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. 2026LY-000022-0001101142, promovida por la CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL para la contratación de Servicios Profesionales para gestiones aduanales para el ALDI.

II.- Que mediante auto No.8052026000000308 de las nueve horas con dos minutos del tres de marzo de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara sobre el recurso de objeción interpuesto. Dicha audiencia fue atendida por la Administración mediante documento No.8062026000000641 del trece de marzo de dos mil veintiséis.

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

4. *Considerando

Recurso 8002026000000491 - AGENCIA ADUANAL SAMESA SOCIEDAD ANONIMA

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. i) Sobre la observancia de la regla fiscal: Consideración de oficio: De conformidad con el artículo 11 y el Capítulo IV, ambos del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 del 3 de diciembre de 2018 y el Decreto Ejecutivo N°41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley N°9635, Responsabilidad Fiscal de la República, se recuerda a la Administración licitante, su deber de verificar desde la fase de presupuestación de la contratación, el cumplimiento al límite de regla fiscal previsto para el ejercicio económico del año en curso, así como el marco de presupuestación plurianual dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política. Para estos efectos, la Administración deberá adoptar las medidas de control interno necesarias para verificar que el monto asignado a la contratación que se licita cumple con dichas disposiciones, debiendo advertirse que su inobservancia podría generar responsabilidad administrativa del funcionario, conforme lo regulado en el artículo 26 de la citada Ley.

ii) Razonabilidad del precio bajo la nueva LGCP. La verificación de la razonabilidad del precio prevista como un deber de la Administración en el artículo 41 LGCP tiene sustento en el principio de eficiencia mismo y en la gestión de los riesgos de que los precios cotizados en el procedimiento de concurso no distorsionen la ejecución contractual al punto de llevar la contratación a incumplimiento. El precio como elemento sustantivo desde la apertura de ofertas, no sólo tiene implicaciones en la sana economía de los fondos públicos y la mejor inversión de ellos en la selección de ofertas más idóneas, sino que necesariamente garantiza el principio de igualdad desde su comparación partiendo del respeto de los elementos del objeto contractual precisados en el pliego y del dimensionamiento de las obligaciones que impone el ordenamiento jurídico, por lo que la verificación de su razonabilidad es vital para el sistema de contratación pública.

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

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

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

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

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

d)- Posibilidad de subsanar el estudio de mercado. El estudio de mercado como el análisis de razonabilidad están estrechamente relacionados, siendo el primero la base del segundo. Ahora bien, tomando como referencia las disposiciones del artículo 44 del RLGCP, este órgano contralor entiende que existen situaciones que pueden llevar a afectar el resultado obtenido por el estudio realizado al momento de analizar ofertas, siendo el objetivo del estudio de mercado reflejar la situación de este, se entiende que es posible su subsanación, bajo tres situaciones debidamente justificadas y acreditadas: 1) Que la situación no existiera al momento en que se realizó el estudio de mercado. 2) Presencia de errores técnicos constatables en el estudio realizado. 3) Situaciones excepcionales del mercado específico. (Resolución No. R-DCP-SICOP-00743-2025).

e)- El análisis de razonabilidad y la indagatoria del precio. Considerando que el artículo 42 LGCP dejó la presentación del presupuesto detallado para la oferta que resulte adjudicada, claramente no es posible requerirlo para el análisis de razonabilidad en la etapa de evaluación de ofertas (R-DCP-SICOP-00401-2024 de 19 de marzo de 2024), ni tampoco pretender que se aporte indirectamente en la indagación sobre razonabilidad ni pretender un análisis de razonabilidad sobre componentes específicos de la estructura del precio que impliquen un análisis de presupuesto detallado sino que estos rubros deben analizarse globalmente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024). Desde luego, queda excluida de esas limitaciones lo que concierne a la prerrogativa de la Administración de verificar que las ofertas respeten la legislación vigente, pues a la Administración le corresponde verificar que se respete el ordenamiento jurídico en función del objeto contractual, como podría ser el caso de la legislación laboral que es de acatamiento obligatorio para la Administración y cualquier oferente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024).

En cuanto a la indagatoria, la Administración podrá solicitar a los oferentes que presentan precios presumiblemente excesivos o ruinosos, que justifiquen sus precios. Ante esto, el oferente debe justificar por medios idóneos las razones por las que su precio sí es razonable. Recibido esto, la Administración deberá motivar las razones por las que encuentra que lo es o no. (R-DCP-SICOP-01159-2025 del 27 de junio).

Se debe considerar que, aunque los artículos 41 de la Ley General de Contratación Pública y 101 de su Reglamento permiten que un oferente presente una línea de crédito o garantía, este recurso solo se utilizará cuando tras la indagatoria la Administración aún tenga dudas sobre la razonabilidad del precio ofertado. Además, se le podrá solicitar a la oferta que resulte ser la posible adjudicataria (R-DCP-SICOP-00469-2025 de 18 de marzo de 2025).

Finalmente, la Administración a partir de los aspectos indicados, deberá emitir un informe final concluyendo sobre el análisis efectuado a cada oferta y la calificación que esta tendría de frente a la razonabilidad del precio ofertado.

f)- Consecuencias de no cumplir la normativa vigente sobre razonabilidad. Conforme lo que se ha indicado, la definición de los precios de referencia y las bandas de tolerancia debe hacerse desde el pliego del concurso (R-DCP-SICOP-01450-2024 de 18 de setiembre de 2024) y no puede variarse o desconocerse por la Administración bajo el argumento de que se trataba de una metodología simplemente referencial. De igual forma, la omisión del cumplimiento de los análisis de mercado, la fijación del precio de referencia y las bandas de tolerancia implicaría eventualmente que el acto final adolece de un vicio en el motivo, que en cada caso no exime al eventual disconforme de la carga de prueba para desvirtuar la presunción de validez que cobija al acto final y cuya conservación demanda el principio de eficiencia constitucional.

En los casos en que estas circunstancias se acrediten y exista un mejor derecho de quién impugna, ciertamente le corresponderá a la Administración realizar los estudios de mercado, definir precios de referencia y bandas y luego aplicarlos a las ofertas recibidas; es decir, se hace necesario que se cumpla a cabalidad con las etapas para razonabilidad previstas por la legislación y desarrolladas por el respectivo reglamento, no como un rito formal sino como un aspecto sustantivo del procedimiento de concurso. Este cumplimiento si bien no amerita la nulidad del procedimiento en consideración a los principios de eficacia y eficiencia, no es un aspecto soslayable o facultativo para la Administración por lo que debería enmendarse; por lo que en afán de evitar retrasos innecesarios al interés público debe cumplirse con lo dispuesto por la normativa vigente en forma oportuna. Por lo demás, podría no precluir la discusión del tema para efectos de una impugnación del acto final porque precisamente los estudios se hicieron con posterioridad a la apertura, circunstancia que podría evitarse eventualmente de definirlos desde el pliego y dejar su discusión al recurso de objeción en una etapa más temprana. Desde luego, cada caso amerita un análisis específico de lo actuado y de las especiales particularidades.

II. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECCIÓN INTERPUESTO POR AGENCIA ADUANAL SAMESA SOCIEDAD

ANÓNIMA: a) Sobre los allanamientos de la Administración: Respecto a los argumentos de las partes, se remite al expediente digital del trámite del recurso de objeción de la Licitación Mayor 2026LY-000022-0001101142.

De previo a resolver, considera fundamental esta División hacer algunas acotaciones, en particular sobre el pliego de condiciones, el cual constituye el reglamento específico de la contratación que se promueve, por lo que se entiende que dentro de su clausulado deben estar incorporadas todas las normas jurídicas y principios constitucionales aplicables y como documento oficial rector del concurso, debe contener los elementos y características esenciales como lo son la claridad del objeto a contratar, especificaciones técnicas claras y objetivas, los requisitos mínimos de admisibilidad, el sistema de evaluación de ofertas, regulaciones claras de ejecución y sanciones, entre otros. O sea, que previo al inicio de la contratación, la Administración debe establecer reglas claras en el que determine detalladamente el alcance del objeto contractual, su información técnica y la justificación de la necesidad institucional que requiere ser cubierta, garantizando así la efectiva satisfacción del interés público y un uso eficiente de los recursos.

Una objeción real tiene como fin impugnar, modificar o eliminar aspectos del pliego de condiciones que limiten de forma injustificada la libre participación, otorguen ventajas indebidas o vulneren principios de la contratación. Por el contrario, cuando un oferente solo pide que se especifique un dato omitido, se interprete un término o se aclare una ambigüedad, la CGR le da el tratamiento de una "aclaración", las cuales no son materia del recurso de objeción y en consecuencia esta Contraloría General no ostenta la competencia para conocer las gestiones que se presenten en este sentido; lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 93 del RLGCP, que se refiere a que las aclaraciones que requieran los potenciales oferentes deberán ser presentadas ante la Administración.

Ahora bien tratándose de omisiones de elementos fundamentales en el pliego de condiciones, éstas pueden ser objeto de un recurso de objeción, siempre y cuando dichas omisiones generen una afectación real a las reglas del proceso, al alcance del objeto o bien a las condiciones para participar. Para que una omisión sea válidamente impugnada a través de este recurso, deben cumplirse ciertas condiciones clave: afectación a la participación o a los principios de contratación, y cumplimiento del deber de fundamentación.

Dicho esto, y para el caso que nos atañe, cabe indicar que si bien la Administración en algunos de los puntos objetados, en su respuesta los plantea como "aclaraciones", visto el contenido de la misma y por tratarse de elementos sustanciales y vitales para la comprensión del objeto, los mismos deben estar plasmados en el pliego de condiciones según lo explicado párrafos atrás, para efectos de esta resolución serán consideradas como objeciones y bajo esos parámetros se procede a resolver el siguiente apartado.

Además, para este apartado debe considerarse la figura del allanamiento, la cual se encuentra prevista en los artículos 89 y 249 de la Ley General de Contratación Pública (en adelante LGCP) y su Reglamento (RLGCP) respectivamente.

Dicha figura jurídica prevé la posibilidad que la Administración pueda aceptar total o parcialmente las pretensiones impuestas en la impugnación contra las cláusulas del pliego de condiciones o el acto final de adjudicación, declaratoria de desierto o infructuosidad; ello siempre y cuando el competente -sea la Contraloría General de la República o la Administración- considere procedente dicho allanamiento; por lo que en caso contrario, podrá rechazar esa posición y resolver conforme a derecho.

En esos casos, se estima que ante un allanamiento por parte de la Administración Licitante, la misma ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación parcial o total propuesta del pliego de condiciones, siendo la única responsable de sus consecuencias; en el tanto ha realizado las justificaciones técnicas del allanamiento. Para ello se presume que la Administración ponderó cuidadosamente la conveniencia de la modificación que plantea, lo cual corre bajo su entera responsabilidad.

Establecido lo anterior, se tiene que la Administración, se allanó en las siguientes pretensiones de la recurrente:

1) Punto 6.3 – Oficinas físicas en cada jurisdicción aduanera: El pliego de condiciones dispone “6.3 El servicio que brindará cada agencia contratada debe contemplar trámites en las aduanas adscritas a la DGA, obligatoriamente la: Central, Santamaría, Peñas Blancas, Caldera y Limón. Para ello debe poseer oficinas en cada jurisdicción solicitada, deberá presentar la certificación y la información con los contactos de las oficinas que posea en cada aduana”. Al respecto la recurrente solicita eliminar la obligación de poseer oficinas físicas en cada jurisdicción, o en su defecto, sustituirla por la acreditación de capacidad operativa efectiva para atender trámites en dichas aduanas, sin imponer un requisito de infraestructura permanente no contemplado en la Ley General de Aduanas.

En ese sentido, la Administración al responder la audiencia especial, acoge la objeción y modifica el apartado permitiendo, alternativamente, capacidad operativa y mecanismos logísticos idóneos (infraestructura arrendada, personal desplazado, transporte, peones, equipos), sin delegar funciones aduaneras; se mantiene la responsabilidad directa del adjudicatario/consorcio, modificando dicho apartado en los siguientes términos:

“Punto 6.3. El servicio que brindará cada agencia contratada debe contemplar trámites en las aduanas adscritas a la DGA, obligatoriamente la: Central, Santamaría, Peñas Blancas, Caldera y Limón. Para ello deberá certificar que posee oficinas en cada jurisdicción solicitada, o capacidad para instalar oficinas de salir adjudicado u obtendrá los mecanismos logísticos necesarios para garantizar la gestión requerida en forma oportuna y eficaz. Para efectos del presente cartel, se entenderá por mecanismos logísticos idóneos aquellos medios de apoyo operativo aportados por el oferente individual o por cualquiera de los integrantes del consorcio —según corresponda— tales como infraestructura física arrendada, oficinas operativas, personal propio desplazado o residente en la zona, transporte autorizado, peones para labores de embalaje, equipo para movilización de mercancías, u otros recursos logísticos permitidos, siempre que no impliquen delegación ni subcontratación de funciones aduaneras. La agencia contratada deberá contar con el equipo necesario para movilizar las mercancías objeto de la presente contratación. En caso de no disponer de dicho equipo, podrá subcontratarlo, previa autorización del Administrador del contrato, considerando el criterio técnico de la Unidad Usuaría respecto a la manipulación y seguridad de las mercancías. La subcontratación de este tipo de apoyos logísticos no generará incremento en las tarifas ofertadas, ni implicará traslado de responsabilidades a terceros; la agencia adjudicada, o el consorcio en su conjunto, permanecerá como responsable directo ante la Administración por la correcta ejecución del servicio. Las funciones aduaneras reguladas por la Dirección General de Aduanas deberán ser ejecutadas exclusivamente por el oferente o por los integrantes del consorcio que cuenten con autorización vigente del Ministerio de Hacienda, sin que puedan ser delegadas ni subcontratadas bajo ninguna modalidad.”

2) “Eliminación de requisitos innecesarios”, punto 8.3: Eliminación de traducciones y documentación técnica: La objetante solicita eliminar la prohibición absoluta de requerir traducciones o documentación técnica, permitir expresamente la solicitud de información técnica cuando sea necesaria para garantizar correcta clasificación y cumplimiento normativo así como establecer que la solicitud de información adicional deba estar debidamente justificada en criterios técnicos objetivos. Además, sobre este mismo apartado solicita que la reasignación del trámite por criterio unilateral sea eliminada y en que se establezcan criterios objetivos, motivados y verificables para eventuales reasignaciones de trámite.

Al respecto, la Administración se allana, en los siguientes términos: lo acoge, como se indica: *Se elimina del cartel lo señalado en el punto 8.3 la siguiente parte: “Eliminación de requisitos innecesarios. A raíz de la estandarización y exigencia de variables descritas en el inciso anterior, se elimina la obligación de presentar traducciones de los documentos comerciales o técnicos, así como el borrador de liquidación de impuestos, por considerarse innecesarios para la continuidad del trámite aduanal. Ninguna agencia deberá condicionar el avance del procedimiento ante la entrega de estos documentos./ Cuando esté en curso el proceso de nacionalización y la agencia que tenga el trámite a cargo solicite requerimientos que no son de acatamiento obligatorio por la Aduana, la administración se arroga el derecho a readjudicar el trámite y solicitar se deje sin efecto; esto cuando se compruebe que el requisito no es considerado relevante por la otra agencia. y se tenga la certeza, previa revisión de documentos, que los mismos podrán generar el DUA correspondiente. En este caso la agencia No.1 entregará a la No. 2 el conocimiento de embarque original cuando la administración así lo haya decidido.”.*

3) Sobre el plazo intra- día, Punto 8.8: el pliego establece “8.8 Una vez otorgado la autorización para el retiro de la mercancía (levante) el plazo para entregar la misma en el Área de Almacenamiento y Distribución (ALDI) o lugar designado será como máximo el día hábil posterior previa coordinación con el encargado de la recepción y control de mercancías. Si dicha autorización es otorgada antes de las 12 md, la agencia aduanal estará obligada a retirar la mercancía de la aduana y trasladarla al lugar indicado por la SRMD antes de las 4:00 pm de lunes a jueves y antes de las 3:00 pm los días viernes. En todos los casos y después de las 2 pm se deberá coordinar con el encargado de la recepción y control de mercancías. Para tal efecto se les suministrará el nombre de contacto y teléfono. El contratista deberá considerar la disponibilidad del equipo de transporte de lo contrario el bodegaje por atraso será cobrado de acuerdo con el punto 13. “Cláusulas Penales”. (el subrayado no es del original)

En esa línea, la objetante plantea que el plazo intra-día impuesto no contempla variables logísticas reales que no dependen exclusivamente del contratista y solicita sustituir la obligación de entrega intra-día por un plazo objetivo de un día hábil posterior al levante, independientemente de la hora en que este sea otorgado.

La Administración acoge la objeción y se sustituye la entrega intra-día por plazo máximo de 1 día hábil posterior al levante, con eximentes por demoras de terceros (almacén fiscal, aforo, congestión, tráfico, coordinación institucional) y aplicación de sanciones solo por incumplimiento imputable al contratista, modificando la redacción de este de la siguiente manera:

"8.8 Una vez otorgado la autorización para el retiro de la mercancía (levante) el plazo para entregar la misma en el Área de Almacenamiento y Distribución (ALDI) o lugar designado será como máximo el día hábil posterior previa coordinación con el encargado de la recepción y control de mercancías. Cuando el levante sea otorgado dentro del horario ordinario de operación del Almacén Fiscal y exista disponibilidad operativa comprobable, el contratista procurará realizar la entrega el mismo día, siempre que las condiciones logísticas lo permitan. El cómputo del plazo no incluirá demoras atribuibles al Almacén Fiscal, procesos de revisión o aforo, congestión operativa, restricciones de acceso, tráfico extraordinario, coordinación institucional pendiente, ni cualquier circunstancia dependiente de terceros o de la disponibilidad de equipos especializados de transporte. Las cláusulas penales únicamente procederán cuando el incumplimiento sea directa y exclusivamente imputable al contratista. La SRMD indicará en la Hoja de Entrega de Documentos la cantidad de bultos y lotes que se debe entregar en cada locación, información que debe ser previamente coordinada con el encargado de la recepción y control de mercancías."

De frente a lo manifestado por la Administración al momento de contestar la audiencia especial, estima este órgano que dicha posición en los extremos antes citados, corresponde a un allanamiento de la licitante; ello por cuanto, dentro de la propuesta de modificación expuesta en su oficio de respuesta para cada una de las cláusulas desarrolladas, contiene las pretensiones de la recurrente. Para ello se presume que la Administración ponderó cuidadosamente la conveniencia de las modificaciones que plantea, lo cual corre bajo su entera responsabilidad.

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo indicado respecto a la figura del allanamiento y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 249 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, al no observarse que con este se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico, se procede a declarar **con lugar** el recurso de objeción interpuesto en los apartados antes citados y se le ordena a la Administración realizar las modificaciones al pliego de condiciones que correspondan y deberá brindar la publicidad respectiva en los términos regulados en el artículo 96 de la LGCP, concordado con el 256 del RLGCP.

B). Sobre la Subcontratación, apartado 7.1 y 8.1: El pliego de condiciones establece: *"7.1 El contratista deberá transportar la carga por los medios apropiados para mantener la estabilidad y condiciones de la mercadería, ya sea carga seca o refrigerada, con equipo propio o subcontratado. No es eximente de responsabilidad, el caso de no tener el transporte, la agencia se hará cargo de sub-contratar el transportista. Independientemente que el transporte sea realizado con vehículos propios o subcontratados la tarifa debe mantenerse, bajo su absoluta responsabilidad de cualquier daño o perjuicio que ocasionen a la mercancía en la prestación del servicio."*

"8.1 El contratista deberá hacer la carga de las mercancías nacionalizadas en bodegas del Almacén Fiscal y la descarga de mercancías: refrigeradas y estupefacientes en el Centro De Distribución Especializado en la Uruca - ALDI, ubicadas contiguas al Hospital México y mercancías transporte seco en el Centro de Distribución Central - ALDI, ubicadas 100 metros norte de la Bomba la Pacífica en San Francisco de Dos Ríos o en el lugar que la CCSS expresamente le indique. Deben contar con el equipo necesario para movilizar las mercancías. En caso de no contar con ese equipo se debe subcontratar previa autorización del Administrador del contrato considerando el criterio de la Unidad Usaria sobre la manipulación de la mercancía. Para ello pueden llamar a los números directos 2217-3137, 2217-3154, 2217-3138, 2217-3115, en un horario de atención de las 6:00 am a 3:00 pm de lunes a jueves y de 6:00 am a 2:00 pm los días viernes, correos: csalgado@ccss.sa.cr; merodriga@ccss.sa.cr; ebrenes@ccss.sa.cr; gemora@ccss.sa.cr. En casos urgentes en donde se requiera autorización para la entrega de mercancías fuera de las horas establecidas se deberá de coordinar con la SRMD."

De frente a lo transcrito, la objetante manifiesta que el pliego presenta una contradicción sobre subcontratación de transporte, considerando que el punto 7.1 reconoce expresamente que el contratista podrá ejecutar el transporte con vehículos propios o subcontratados, asumiendo responsabilidad absoluta por los daños o perjuicios ocasionados en la prestación del servicio, pero el punto 8.1 condiciona la subcontratación a una autorización previa del Administrador del contrato, generando una dualidad y por ende una inconsistencia normativa interna. Además, indica que existe una ambigüedad sobre horario institucional y afectación del plazo contractual, por lo que solicita completar y ajustar el pliego estableciendo de manera expresa el horario oficial de recepción aplicable a cada centro de distribución, qué se considera formalmente entrega fuera de horario, la solicitud de autorización para entrega extraordinaria suspende el cómputo del plazo contractual, si los tiempos institucionales de autorización se consideran eximentes de responsabilidad así como el momento exacto en que se configura incumplimiento susceptible de penalidad.

Por su parte, la Administración señala que la acoge parcialmente, únicamente para efectos de aclaración del alcance de los puntos señalados, cita que no se identifica contradicción normativa entre los numerales 7.1 y 8.1 del pliego de condiciones, por cuanto regulan actividades distintas dentro de la ejecución del servicio, considerando que el punto 7.1 regula el traslado de la mercancía, estableciendo que el contratista deberá transportar la carga mediante los medios apropiados para mantener la estabilidad y condiciones de la mercancía, ya sea seca o refrigerada. Mientras que el punto 8.1 regula una fase distinta del servicio, correspondiente a las actividades de carga en bodegas del Almacén Fiscal y descarga en los centros de distribución institucionales (ALDI). Aclara además que la coordinación indicada en el punto 8.1 responde a necesidades operativas propias de la recepción y movilización de mercancías en los centros de distribución institucionales. Además, aclara para efectos del cómputo de plazos contractuales los horarios a aplicar.

Al respecto, este órgano contralor considera que se debe acoger la objeción del recurrente por las siguientes razones. En el presente caso la cláusulas objetadas efectivamente restringen la posibilidad de subcontratar (según se desprende de la redacción actual) en el tanto en un caso (cláusula 7.1) es de libre elección del proveedor mientras que en otro (cláusula 8.1) debe pedir autorización a la Administración y a juicio de este órgano contralor, la motivación que hace la Administración para dicha diferencia entre las cláusulas carece de un criterio técnico claro, en el tanto ambas situaciones corresponden al traslado de la mercancía independientemente que sea desde el puerto de llegada hacia el Almacén Fiscal o la carga en bodegas del Almacén Fiscal y descarga en los centros de distribución institucionales (ALDI). En las dos situaciones se deben tener los cuidados y medidas necesarias para la debida conservación de los insumos que como indica la propia Administración son delicados y necesitan en algunos casos condiciones especiales de manipulación.

Si bien comprende esta División que para el caso de la cláusula 8.1, se requiere una coordinación con la Administración debido a las necesidades operativas propias de la recepción y movilización de mercancías hacia los centros de distribución institucionales, el pliego debe ser claro en el sentido si la autorización es para coordinar esa recepción o si corresponde (como pareciera ser de la redacción) a la eventual subcontratación. Aunado a que deben determinarse de manera clara y precisa, los plazos y responsabilidades tanto del contratista como de la Administración respecto a la espera de esa autorización de traslado, de lo cual es ayuna la respuesta de la CCSS a la Audiencia, pues únicamente hace referencia a la aclaración de lo entendido por horas hábiles que se hace con respecto a la cláusula 6.4 la cual también fue sujeta de objeción.

En esta línea, esta División considera que se debe tener presente lo indicado con respecto al contenido del pliego de condiciones en el artículo 40 de la Ley General de Contratación Pública, el cual establece que "Las especificaciones técnicas deberán estar definidas en términos de calidad, desempeño y funcionalidad" ,y el artículo 90 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública establece que "Las especificaciones técnicas se establecerán prioritariamente en términos de desempeño y funcionalidad" y que "el pliego de condiciones no podrá imponer restricciones ni exigir el cumplimiento de requisitos que no sean indispensables o resulten inconvenientes al interés público, sin con ello limita las posibilidades de concurrencia a eventuales participantes. Además, el artículo 17 del mismo reglamento establece que a los funcionarios públicos comprometidos en las distintas gestiones de contratación pública se les exigirá, entre otros, los siguientes comportamientos: "h) Elaborar el pliego de condiciones procurando la más amplia participación y la igualdad entre los oferentes. No resulta procedente la introducción, sin sustento técnico alguno, de requisitos y condiciones injustificadas en los pliegos de condiciones, de manera que se generen barreras de ingreso para los oferentes."

De conformidad con las normas citadas, se tiene que la Administración debe establecer los requisitos en términos de calidad, desempeño y funcionalidad, y no puede establecer requisitos que limiten la participación de oferentes sin sustento técnico.

En razón de lo anterior, se declara **con lugar** el recurso en lo que respecta a este punto; así las cosas, se le ordena a la Administración realizar las modificaciones al pliego que correspondan eliminando el requisito en cuestión (la autorización previa para la subcontratación) o bien, si esta autorización no está prevista para dicha actividad, precisar en lo correspondiente la cláusula. Asimismo deberá incorporar en el pliego lo referido a los plazos y responsabilidades tanto del contratista como de la Administración respecto a la coordinación de recepción y movilización de mercancías en los centros de distribución institucionales (en caso de que se requiera autorización para que el proveedor ejecute los traslado)y brindar la publicidad respectiva en los términos regulados para estas contrataciones.

C). Sobre el uso del término "inmediatamente", Punto 8.3 y Punto 8.4: Criterio de la División: El pliego de condiciones establece: " 8.3: *Inmediatamente después del retiro de los documentos el contratista debe realizar la revisión de la documentación aportada, importante que la revisión sea integral ya que de existir inconvenientes sean subsanados una sola vez y no atrasar el proceso por hacer varias devoluciones de documentos, deben proceder a realizar el examen previo, y enviar una copia del Acta y fotos, en caso de existir algún inconveniente para proceder a su nacionalización, comunicarlo de inmediato por los medios señalados. Cuando son drogas o estupefacientes el examen previo se debe coordinar inmediatamente después de recibido los documentos por parte del Analista de la CCSS, pues de éste se depende para hacer el FAD, aportando fotos de la mercancía Con el fin de garantizar la eficiencia, coherencia técnica y uniformidad en los trámites aduanales asociados a las contrataciones institucionales, las agencias aduanales deberán presentar un borrador del Formulario de Autorización de Desalmacenaje (FAD) en un plazo máximo de dos horas contadas a partir del momento en que reciban la documentación respectiva de forma digital por parte de la Administración...*". (El subrayado no es del original)

El apartado 8.4 establece: "*El contratista deberá realizar a solicitud de la SRMD una inspección de bultos detallada de conformidad a lo establecido en el anexo N° 3, en caso donde se detecten anomalías o bultos deteriorados el contratista debe informar de forma inmediata por los medios señalados el horario de atención es de las 6:00 am a las 3:00 pm. de lunes a jueves y de 6:00 am a las 2:00 pm los viernes.*" (El subrayado no es del original)

Al respecto , la objetante manifiesta que se sustituya el término "inmediatamente" por un plazo objetivo y razonable, contado a partir de la recepción formal del expediente en la oficina técnica del contratista, que contemple el tiempo logístico mínimo necesario para el traslado y asignación interna, dado la indeterminación de mismo y donde además se puede dar un imposibilidad material operativa dado que el retiro debe hacerse en las oficina física de la SRDM o de los transportistas, navieras o agentes de carga.

Además, manifiesta que si el punto 8.3 obliga a revisar "inmediatamente" y el 8.4 impone dos horas adicionales, el cartel genera una concatenación de obligaciones temporales extremadamente rígidas sin reconocer el tiempo logístico de traslado y procesamiento interno, exigiendo a través del pliego una serie de obligaciones (plazos por cumplir) simultáneamente, como lo son: se exige revisión inmediata desde el retiro físico, se exige FAD en dos horas y se mantiene un plazo máximo de un día hábil para desalmacenar.

Por lo que solicita sustituir el término "inmediatamente" por un plazo razonable, objetivamente medible, contado a partir de la recepción formal del expediente en la oficina técnica del contratista, o bien definir expresamente un término en horas que contemple el tiempo logístico necesario para el traslado y asignación del expediente.

Al respecto, la Administración indica que rechaza la solicitud de sustituir el término "inmediatamente" y mantiene la redacción original del pliego de condiciones, considerando la naturaleza crítica y salud pública, la disponibilidad previa de información digital y la condición. Aclara al objetante que la exigencia de inmediatez se activa una vez que el contratista tiene en su poder la totalidad de los documentos originales y que al contar éste con el expediente completo (físico y digital), no existe impedimento técnico ni legal para que el análisis y la gestión de nacionalización procedan sin demora.

Además, cita que *un plazo "objetivamente medible" en días o bloques de horas resultaría contrario al interés público en casos de medicamentos con vida útil limitada o mercancías refrigeradas cuya cadena de frío no debe comprometerse.*"

Respecto al punto 8.4, menciona que éste no habla de confección de FAD, pues el mismo se desarrolla en el punto 8.3, sin embargo, decide eliminar del pliego lo señalado en el punto 8.3 la siguiente parte: "*Con el fin de garantizar la eficiencia, coherencia técnica y uniformidad en los trámites aduanales asociados a las contrataciones institucionales, las agencias aduanales deberán presentar un borrador del Formulario de Autorización de Desalmacenaje (FAD) en un plazo máximo de dos horas contadas a partir del momento en que reciban la documentación respectiva de forma digital por parte de la Administración. Dicho borrador deberá elaborarse conforme a los lineamientos técnicos establecidos por cada agencia, incluyendo como mínimo los siguientes elementos*", sustituyéndolo por un texto que traslada la confección del Formulario de Autorización de Desalmacenaje (FAD), a la SRMD.

Al respecto, esta División, analizando el caso concreto, puede observar que la Administración no justifica la proporcionalidad del requerimiento inmediatez, y debe considerarse que el uso del término "inmediato" constituye un concepto indeterminado, que carece de una definición objetiva y cuantificable, lo cual podría generar incertidumbre tanto para los oferentes durante la fase de presentación de ofertas como para la correcta ejecución contractual posterior. En esa línea, la Administración tiene el deber de definir de manera precisa y cuantificada qué debe entenderse por "inmediato", expresándolo en horas o días hábiles para dar seguridad jurídica y previsibilidad logística al proceso.

Por otra parte, respecto al punto 8.4 objetado, lleva razón la Administración en el sentido que lo referenciado por el objetante sobre el FAD no corresponde a dicho punto sino al 8.3, y en ese sentido la Administración decide modificar el párrafo eliminando la obligación al contratista de elaborar el borrador del FAD, por lo que se considera un allanamiento por parte de la CCSS, para ello se presume que la Administración ponderó cuidadosamente la conveniencia de la modificación que plantea, lo cual corre bajo su entera responsabilidad.

Por tanto, se declara **con lugar** el recurso en este apartado, a efectos que la Administración defina de manera precisa y cuantificada los plazos, indicando qué debe entenderse por inmediato, expresando dicho plazo en horas o días hábiles, de manera que de mantenerse el término inmediato sin precisarlo, se podría prestar para discusiones innecesarias en la fase de adjudicación y durante la ejecución. Ahora bien, adicionalmente a la delimitación de lo que se entenderá por inmediato, es necesario que el plazo esté debidamente justificado en función de la necesidad pública y del estudio de capacidad de respuesta del mercado y competencias propia de la actividad a contratar, lo cual deberá constar en el expediente Asimismo, debe considerar la Administración hacer una revisión integral del pliego y el uso de este tipo de conceptos indeterminados, evitando así que los plazos queden abiertos a interpretaciones o que se impongan condiciones desproporcionadas que afecten la competencia y la eficiencia del proceso de contratación. De todo lo anterior deberá brindar la publicidad respectiva en los términos regulados para estas contrataciones.

D) Sobre la recepción de los documentos originales y el cómputo del plazo, Punto 6.4: El pliego de condiciones establece: *"4 La SRMD(Sub-Área Recibo de Mercancía y Desalmacenaje), entregará todos los documentos requeridos completos y originales, incluyendo los permisos y exoneraciones, en casos excepcionales la agencia debe realizar los permisos y exoneraciones requeridos, a solicitud de los funcionarios de la SRMD. Los documentos serán enviados por el medio electrónico otorgado por el contratista, para que revisen e inicien el trámite, momento desde el cual corre el plazo de nacionalización, debiendo por su cuenta retirar los documentos originales en la oficina de la SRMD, ubicada en San Francisco de Dos Ríos, Bodegas del ALDI, 100 metros norte de la Gasolinera La Pacífica./ La Subárea de Recibo de Mercancías y Desalmacenaje (SRMD) será responsable de remitir a la agencia aduanal todos los documentos necesarios para la gestión de nacionalización mientras exista un documento físico. Esta documentación podrá ser enviada en formato digital, siempre que cumpla con los requisitos de validez establecidos por la normativa vigente la ley 8454, incluyendo certificaciones, refrendos, firmas electrónicas y validaciones reconocidas por la autoridad aduanera competente. Se incluyen, entre otros, permisos, exoneraciones, endosos y cualquier otro requisito exigido por ley, que pueda ser tramitado mediante plataformas digitales oficiales. En situaciones excepcionales, y únicamente cuando así lo indique formalmente la SRMD, la agencia aduanal estará autorizada a realizar los trámites pertinentes para gestionar permisos o exoneraciones adicionales que resulten indispensables para completar el proceso de nacionalización."*

La objetante indica que la frase *"en los casos en que la legislación requiera la presentación de documentos originales en formato físico, corresponderá a la agencia aduanal recogerlos directamente"*, resulta imprecisa y contraria al régimen jurídico aduanero vigente, por cuanto conforme a la Ley General de Aduanas y su Reglamento, así como la práctica operativa bajo el sistema TICA, la declaración aduanera debe sustentarse en documentos originales válidos y disponibles al momento de la confección del DUA, incluyendo factura comercial, documento de transporte, certificados y permisos cuando correspondan, generando la falsa premisa de que la exigencia de originales es eventual, cuando en la práctica aduanera constituye regla general para la correcta sustentación de la declaración.

Además, como una segunda objeción relacionada al cómputo del plazo desde el envío digital, refiere que el inicio del cómputo del plazo desde el envío digital de documentos en formato PDF resulta técnicamente improcedente, ya que para la correcta confección y transmisión del DUA, la agencia aduanal debe contar con la documentación original válida que respalde la declaración.

La Administración acoge parcialmente lo solicitado por la objetante y procede a modificar la redacción del apartado precisando que la entrega completa y original de documentos por la SRMD y el retiro físico por la agencia deberá ser dentro de 3 horas del aviso (horario institucional), y aclara que las agencias pueden iniciar revisión técnica con copias electrónicas, pero la transmisión definitiva del DUA exige originales; el plazo de nacionalización se fija con criterio sanitario (insumos críticos).

Vistos los argumentos de las partes, puede concluir esta División que la Administración se allana parcialmente a la pretensión de la recurrente pues acepta modificar la cláusula. Por lo anterior de conformidad con los artículos 40, 89 y 95 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP), así como los artículos 249 y 254 del Reglamento a dicha Ley (RLGCP), y al no observarse que con el allanamiento se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico se declara **parcialmente con lugar** este aspecto del recurso de objeción. Lo anterior, considerando que la Administración efectúa un cambio, pero éste no corresponde a la solicitud literal que fue propuesta por la recurrente. Para ello se presume que la Administración ponderó cuidadosamente la conveniencia de la modificación al pliego que plantea, lo cual corre bajo su entera responsabilidad y de todo lo anterior deberá brindar la publicidad respectiva en los términos regulados para estas contrataciones.

E) Alcance de obligaciones, Punto 6.5: Señala el pliego "6.5 Para el retiro de documentos en las oficinas de los transportistas: Carta de porte, guía aérea ó BL, la SRMD informará por escrito el número del documento y a su vez el contratista le dará seguimiento, debiendo retirar los documentos en un máximo de 5 horas hábiles posterior al arribo de la mercancía y verificar que el almacenamiento sea en las condiciones idóneas establecidas para el producto una vez que ingrese la mercancía al Almacén Fiscal. Caso contrario deberá informar por escrito en un máximo de dos horas hábiles detallando las condiciones de almacenamiento."

La objetante plantea varias objeciones a este apartado a saber:

Sobre la verificación de condiciones de almacenamiento posterior al arribo: Se objeta dicha disposición en cuanto la verificación de las condiciones de almacenamiento en el momento posterior al arribo no constituye una función propia del agente aduanero, sino una responsabilidad del transportista, agente de carga, consolidador o del propio Almacén Fiscal autorizado, quienes son los responsables de la custodia y conservación de la mercancía bajo control aduanero, y solicita delimitar expresamente que la responsabilidad del agente aduanero se circunscribe al examen previo y verificación documental dentro del marco de sus competencias legales.

Sobre la Finalidad del retiro del documento de transporte: este punto establece la obligación de retirar carta de porte, guía aérea o BL, pero no precisa el alcance posterior de dicha actuación, ante lo cual el pliego de condiciones estaría incompleto, sin embargo, si el documento de transporte debe ser retirado por la agencia en oficinas de transportistas, se genera una inconsistencia operativa respecto a quién consolida la documentación final para la confección del DUA, desde qué momento se considera que la documentación está completa y cómo se coordina el cómputo del plazo si el documento de transporte debe ser gestionado externamente, y se requiere modificar el pliego a efectos de que se señale

expresamente la finalidad concreta del retiro del documento de transporte y cómo se integra este con la obligación de la SRMD de entregar la documentación completa.

Sobre la imposibilidad de realizar examen previo sin documento de transporte: Indica que el documento de transporte constituye un soporte esencial para la confección del DUA y para la realización del examen previo, por lo que sin contar al menos con copia digital válida del documento de transporte, no resulta posible realizar adecuadamente el examen previo ni preparar el borrador de FAD conforme al punto 8.3 del cartel. Por lo que requiere que se delimite expresamente que la verificación corresponde a constatación visual en el marco del examen previo, establecer que no implica responsabilidad por condiciones de almacenamiento, reconocer que el cómputo del plazo para informar anomalías iniciará desde que el contratista tenga acceso efectivo a la mercancía así como ajustar la redacción para evitar acumulación irrazonable de plazos.

Sobre la definición de “horas hábiles”, indica que no se precisa el horario institucional aplicable, si corresponde al horario institucional de la SRMD. si aplican horarios diferenciados según aduana o almacén fiscal y además cómo se computan los plazos cuando el arribo ocurre fuera del horario institucional.

Al respecto, indica Administración que rechaza que la constatación física al ingreso implique “traslado de responsabilidades” del depositario aduanero y aclara la finalidad del retiro del documento de transporte y no computar atrasos por eximentes (fuerza mayor/caso fortuito), así como define “horas hábiles” exclusivamente por el horario SRMD (Lu-Jue 7-16 h; Vie 7-15 h) para el cómputo de plazos, sin impedir gestiones fuera de ese horario.

Menciona que respecto a la primera objeción sobre la verificación de condiciones de almacenamiento posterior al arribo, no implica trasladar al contratista las responsabilidades legales que corresponden al depositario aduanero conforme a la Ley General de Aduanas de Costa Rica, relacionadas con la custodia, conservación y manejo de las mercancías bajo control aduanero. La obligación prevista corresponde a una actividad de verificación física y constatación operativa dentro del servicio logístico contratado, en el marco del examen previo, la cual se limita a observar y reportar aspectos evidentes tales como: Cantidad de bultos recibidos, estado físico externo de los embalajes, condición aparente en que se recibe la mercancía y cuando corresponda, la condición visible de la carga refrigerada al momento de su ingreso al Almacén Fiscal.

Continúa indicando la Administración, que la SRMD computa la entrega completa de los documentos cuando los mismos sean retirados por el contratista ante el transportista. La verificación de esta gestión por parte del contratista se realizará una vez se cuente con la documentación para el pago de dicho trámite. No se computan atrasos por eximentes de responsabilidad, no todo retraso genera una sanción.

Sobre la imposibilidad de realizar examen previo sin documento de transporte, se hizo la aclaración en la objeción de la cláusula 6.3, señalando los alcances y responsabilidades al contratista en los exámenes previos. Además, en el punto 6.4 del cartel se indica que al contratista se facilita mediante vía electrónica la documentación relacionada al trámite de nacionalización.

Por último, aclara que, para efectos de lo establecido en el punto 6.5 del pliego de condiciones, el término “horas hábiles” se refiere exclusivamente al horario institucional de la Sub-Área Recibo de Mercancía y Desalmacenaje (SRMD) para efectos del cómputo de plazos contractuales.

De lo expuesto por las partes, este Despacho considera importante reiterar que el pliego de condiciones se define como el reglamento específico de la contratación y, por ende, su contenido es la norma habilitante que vincula tanto a la Administración como a los oferentes. Por ello, debe constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, **claras, suficientes, concretas**, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar. Al ser la norma habilitante, todos los requisitos de orden técnico, legal y financiero que la Administración requiera para escoger al mejor oferente deben estar consignados expresamente en él, en ese sentido el pliego no puede estar sujeto a interpretaciones o deseos de la Administración ni de los oferentes que vayan más allá de lo que está escrito; lo que no está escrito en el pliego, de principio, no es parte del requerimiento.

En ese sentido, considera esta División, que la Administración debe procurar objetivizar los supuestos a los que estarán sujetos los servicios requeridos, considerando que en lo que respecta a la responsabilidad del contratista en la verificación de condiciones de almacenamiento posterior al arribo, resulta necesario que la Administración defina de manera objetiva las implicaciones de verificación, alcances, tipo de revisión así como las responsabilidades del proveedor, en particular que se trata como bien lo ha indicado la propia Administración, insumos delicados (medicamentos, vacunas, etc) y en algunos casos que requieren medidas específicas (refrigeración por ejemplo), por lo que resulta fundamental se delimiten en el pliego esas actividades, que permita definir qué se espera del mismo y por ende las responsabilidades ante un eventual incumplimiento. Todo lo cual y como parte de la integridad que debe poseer el pliego debe ser incluido dentro de sus cláusulas, siendo esencial para que los potenciales oferentes puedan plantear una oferta que esté en condiciones de satisfacer el interés público. La precisión en el pliego tiene como fin poner en conocimiento de manera previa y clara cuáles serán las normas bajo las cuales se regirá el concurso, asegurando que la Administración no desconozca la normativa y la aplique de manera igualitaria entre todas las partes.

En razón de lo anterior, se declara **parcialmente con lugar** este aspecto del recurso de objeción. Cabe indicar que en aquellos casos en que la Administración indica que se “aclaran” diferentes aspectos, visto el contenido y por tratarse de elementos sustanciales y vitales para la comprensión del objeto, los mismos deben estar plasmados en el pliego de condiciones según lo explicado párrafos atrás y de todo lo anterior deberá brindar la publicidad respectiva en los términos regulados para estas contrataciones.

F) Sobre la acumulación de cargas temporales sin segmentación operativa y afectación a la viabilidad material del cumplimiento contractual (puntos 6.4, 8.3 y 8.4). Considerando que estos puntos ya fueron evacuados en otros apartados del recurso, se omite la transcripción del contenido de las mismas.

Al respecto, la objetante hace referencia a la estructura temporal contenida en los puntos 6.4, 8.3 y 8.4 del pliego, por cuanto el flujo operativo exigido configura una acumulación de cargas temporales sin segmentación objetiva entre etapas logísticas, técnicas e institucionales, generando una obligación materialmente rígida que no distingue entre tiempos controlables y tiempos dependientes de terceros. Entre esos que se exige

revisión "inmediata", se impone FAD en 2 horas, se mantiene máximo de un día hábil para desalmacenar y en ese sentido el pliego no distingue tiempo logístico, técnico, institucional, tiempo dependiente de terceros o tiempo bajo control exclusivo del contratista. Indica que resulta fundamental ajustar los plazos para que resulten materialmente ejecutables conforme a la realidad operativa del servicio.

La Administración indica que en otros puntos objetados de este recurso, ya se han eliminado o modificado apartados en esta línea, como la obligación de remitir borrador de FAD en 2 horas, se eliminan del 8.3 la prohibición absoluta de traducciones/documentación técnica y la regla de reasignación de trámites por criterios unilaterales.

Además, sobre la solicitud de segmentación de las etapas del proceso diferenciando tiempos logísticos, técnicos e institucionales, así como inicio del cómputo en cada etapa y ajustar plazos para que resulten materialmente ejecutables conforme a la realidad operativa del servicio, hace la aclaración que dichas variables fueron consideradas por la Administración al momento de realizar el pliego, lo anterior se fundamenta en el punto 6.4 y 6.6 estableciendo el inicio y finalización del trámite de nacionalización. Además, en el punto 8.8 se establece el plazo de entrega de la mercancía en el ALDI o lugar designado una vez otorgada la autorización para el retiro de la mercancía (levante).

Considerando el argumento de las partes, se debe reiterar que el pliego de condiciones, como documento oficial elaborado por la Administración, ostenta una presunción de validez, este principio implica que el contenido del cartel es adecuado, conforme a las necesidades de la Administración, ajustado a la normativa vigente, y que el mismo cuenta con aquellos estudios que dan respaldo a lo solicitado. La presunción de validez del cartel, por tanto, impone a quien se opone a sus disposiciones una carga probatoria específica, lo cual obliga al objetante a demostrar, mediante argumentación, pruebas fehacientes y suficientes, que el cartel adolece de errores, deficiencias o ilegalidades. En ese orden de ideas, el recurrente, al presentar su inconformidad, tenía el deber de acompañar sus alegatos de las pruebas necesarias y de estudios técnicos que permitieran justificar sus planteamientos y acreditar sus afirmaciones.

Cabe resaltar que la sola manifestación de desacuerdo o inconformidad no es suficiente para desvirtuar la presunción de validez del cartel, ya que en los procedimientos de contratación administrativa se exige una base argumentativa y probatoria que respalde y justifique de manera concreta las objeciones presentadas. Aunado a lo anterior no se aportan estudios técnicos como elemento esencial en la fundamentación de cualquier recurso en materia de contratación administrativa, que permitan determinar que los tiempos definidos por la Administración no corresponden a la realidad de la actividad que se está contratando. Así las cosas, al no aportarse prueba idónea o contundente que sustenten su dicho, lo que corresponde es declarar **parcialmente con lugar** el recurso de objeción, considerando que algunos de los elementos objetados ya fueron modificados a raíz de otros apartados de este recurso, para lo cual aténgase a lo resuelto en cada uno de éstos.

Ahora bien, debe considerar la Administración que para la correcta ejecución contractual, considerando que el objeto de la licitación incorpora una serie de actividades y plazos para cada una de ellas, resulta fundamental la definición de los plazos de manera estructurada y congruente, por lo que resulta conveniente efectuar una revisión integral a fin de descartar posibles incongruencias y que los mismos correspondan a una viabilidad material del debido cumplimiento contractual.

G) Sobre la ambigüedad en la estructura tarifaria y omisión esencial en la determinación de la variable económica. Sección 12 y Anexos 4 al 7: El pliego establece "1 La oferta debe indicar las tarifas que le cobrarán a la CCSS, siendo obligatorio cotizar todas las líneas del cartel de acuerdo con los formularios del anexo 4 al 7, (la tarifa válida será la indicada en la columna respectiva en cada formulario) por cuanto se requiere de la totalidad de los servicios descritos ya que al no cotizar alguno de ellos la CCSS vería afectado la logística de medicamentos o implementos produciendo un daño directo a la prestación del servicio de salud que se brinda"

La recurrente impugna que si bien establece la obligación de cotizar tarifas conforme a los formularios de los Anexos 4 al 7, indicando que la "tarifa válida será la indicada en la columna respectiva en cada formulario", el punto 18.5 dispone que la evaluación se realizará utilizando el "valor más estresado (el mayor)" de cada variable. Sin embargo alega que el pliego es omiso en algunos elementos y que resulta necesario que la Administración defina expresamente la naturaleza de la tarifa (porcentaje, monto fijo u otra fórmula), cómo se aplican los mínimos y máximos, la metodología exacta de evaluación conforme al punto 18.5. e incorporar la fórmula matemática objetiva para la comparación.

Por su parte, la Administración mantiene la aplicación obligatoria del formulario económico establecido en el cartel, cuyo fin es garantizar la homogeneidad, comparabilidad objetiva y transparencia en la evaluación de las ofertas. Cita que el formulario contempla diversas variables tarifarias que poseen unidades de cálculo distintas, razón por la cual cada oferente debe declarar sus precios conforme a los rangos y formatos definidos. Respecto al apartado 18.5, y para efectos del análisis económico, las tarifas ofertadas por cada participante se evaluarán utilizando el valor más alto declarado en cada una de las variables tarifarias, incluidas en los anexos de las especificaciones técnicas (Anexo del 4 al 7).

Con base en lo anterior, conceptualizados los argumentos de ambas partes, estima esta División que la objetante presenta una objeción por eventuales omisiones en el pliego, sin embargo no ha fundamentado su pretensión, en el sentido de demostrar de qué forma esta puede representar un perjuicio para los oferentes o una desventaja comparativa entre ellos.

Debe recordar la objetante que el recurso de objeción está diseñado para modificar aquellas cláusulas que impliquen una limitante en la participación de los potenciales oferentes o bien les otorguen una ventaja indebida, aspecto que debe ser debidamente fundamentado y probado por quien recurre. No obstante, el recurso de objeción al pliego no ha sido diseñado para que las empresas recurrentes intenten adaptar el pliego de condiciones a las necesidades específicas de cada empresa, pues de ser así, estaríamos supeditando el cumplimiento del interés público a los intereses propios de un particular. Es mandatorio señalar en este punto que la carga de la prueba es un deber que corresponde a quien recurre, siendo un elemento básico y primordial al momento de interponer su acción recursiva ante esta sede, en conjunción con la debida fundamentación.

Visto el planteamiento expuesto por la objetante, observa este Despacho una falta de fundamentación por parte de quien recurre, ya que se limita a solicitar que se modifiquen o "aclaren" elementos del pliego, sin embargo no expone en qué el pliego resulta incompleto en un elemento esencial, pues no hace un análisis de cómo esto implica una imposibilidad para los oferentes de formular la oferta y ser comparada en términos de igualdad. Es decir, la objetante debía explicar las razones por las cuáles el requerimiento del pliego de condiciones de mantener su redacción podría implicar alguna afectación y debió explicar y demostrar por qué necesariamente se debe modificar el punto en cuestión y por qué en caso de mantener la redacción actual se le estaría limitando su participación o no podría cumplir con la cláusula objetada.

Sin embargo, considerando que la Administración efectúa cambios al pliego aclarando algunos de esos elementos, aunque no corresponde a la solicitud literal que fue propuesta por la recurrente, se procede a **parcialmente con lugar** el recurso en cuanto a este extremo.

5. Aprobaciones

Encargado	MARIBEL ASTUA JIMENEZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	24/03/2026 10:15	Vigencia certificado	15/05/2025 15:04 - 14/05/2029 15:04
DN Certificado	CN=MARIBEL ASTUA JIMENEZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=MARIBEL, SURNAME=ASTUA JIMENEZ, SERIALNUMBER=CPF-01-1039-0174		
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)	24/03/2026 11:31	Vigencia certificado	29/11/2023 09:19 - 28/11/2027 09:19
DN Certificado	CN=EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=EDGAR RICARDO, SURNAME=HERRERA LOAIZA, SERIALNUMBER=CPF-01-0884-0876		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	27/03/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00513-2026	Fecha notificación	24/03/2026 12:28