

 Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	JORGE ALBERTO CARMONA JIMENEZ		
Fecha/hora gestión	18/05/2026 15:06	Fecha/hora resolución	18/05/2026 15:12
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000000853
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2026XE-000071-0001101142	Nombre Institución	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	Melfalan 50 mg. código Institucional: 1-10-41-3400. Compra amparada al régimen especial Ley 6914		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000000899	27/04/2026 17:59	LISBETH TATIANA MENA LOAIZA	VMG PHARMA, SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	Por el fondo

Emitir el por tanto de la resolución	☐
--------------------------------------	--------------------------

3. *Resultando

I. Que mediante auto No. 8052026000000600 del 28 de abril de 2026, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante.
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 8002026000000899 - VMG PHARMA, SOCIEDAD ANONIMA

SOBRE EL RECURSO INTERPUESTO. Criterio de División.

1) Sobre el plazo de la primera entrega. Criterio de División. Al respecto del tema objetado, el pliego de condiciones en el formulario en SICOP establece lo siguiente: “[7. Entrega] / Detalle de entrega/ Primera entrega 19 de octubre del 2026, posterior a la notificación de la orden de compra o contrato, mediante plataforma SICOP, por la cantidad de 400 unidades.” Además, mediante el documento “Cronograma -Melfalan 50 mg.pdf” señala “COMUNICACIÓN AL ADJUDICATARIO LA ORDEN DE COMPRA / 25-sept-26” (ver “Ingreso del pliego de condiciones”).

El recurrente indica que es contrario a los principios de contratación el hecho de que la Administración conceda menos de un mes como plazo para la primera entrega, siendo que la orden de compra se pretende notificar el 25 de septiembre de este año. Señala que tampoco se toma en consideración los posibles atrasos en las fechas del cronograma, lo que podría afectar al contratista. Agrega que los tiempos de fabricación del producto rondan los 90 días más el tiempo de traslado que puede rondar de los 40 a 60 días vía marítima. Señala que no se tomó en cuenta el plazo de entrega de 60 días referenciado en el estudio de mercado según lo estimado por otro proveedor. Con el respaldo de una carta de un agente aduanero, propone para la primera entrega un plazo máximo de 120 días naturales de entrega luego de la notificación de la orden de pedido.

La Administración contesta que el señalamiento de la notificación de la orden de compra para septiembre de 2026 es referencial y no una fecha inamovible, pero determina que el plazo máximo admisible para la primera entrega es el 30 de noviembre de 2026, pues autorizar una fecha posterior al 30 de noviembre se considera técnicamente improcedente, ya que generaría un riesgo de desabastecimiento y afectaría la continuidad de los tratamientos de los pacientes.

Asentado lo anterior, este órgano contralor estima que la petición del recurrente al querer imponer para esta licitación un plazo para la primera entrega de 120 días carece de fundamentación conforme lo establece los artículos 88 de la Ley General de Contratación Pública y 246 del Reglamento de la Ley General de Contratación Pública. Si bien el impugnante aporta prueba documental, esta resulta insuficiente para el fin pretendido. Este órgano contralor valora que la prueba que respalda este tipo de objeciones debe ser idónea para acreditar la realidad global del mercado; sin embargo, la empresa se limita a presentar una estimación de plazos de logística y envío específicos. Al tratarse de condiciones particulares de un solo operador, el recurrente no logra demostrar que dichos tiempos correspondan a los plazos promedio o habituales de la industria. Sobre un caso similar, mediante la resolución No. R-DCP-SICOP-00614-2025 del 8 de abril de 2025, esta Contraloría General indicó: “Nótese que la parte objetante se encuentra disconforme con el contenido y resultado del estudio porque estima que el plazo de entrega no se ajusta a la realidad del mercado, no obstante, no fundamenta ni demuestra cuál es la realidad del mercado que referencia en cuanto al plazo de entrega, ni comprueba cómo es que los datos o información que echa de menos en el estudio impugnado, cambiarían el resultado del mismo. Lo anterior resultaba fundamental, pues la carga de la prueba le corresponde al objetante y no puede ser invertida en la Administración, siendo éste un deber de los recurrentes como parte de la fundamentación del recurso.” En virtud de que la carga de la prueba le corresponde estrictamente al objetante, este es omiso pues incumplió con su deber de fundamentar el recurso, al no comprobar cómo los datos específicos que aporta como prueba en su acción recursiva reflejan la realidad del mercado y no solo la realidad logística de sus proveedores.

Sin embargo, esta División estima que la Administración incurre en imprecisiones que deben corregirse para garantizar la seguridad jurídica de los oferentes y, fundamentalmente, para mitigar los riesgos de incumplimiento y desabastecimiento en la etapa de ejecución.

Al respecto, se detecta una contradicción entre el pliego de condiciones—que fija una primera entrega para el 19 de octubre de 2026—y lo manifestado por la Administración en la respuesta de audiencia, donde señala que dicha entrega no puede sobrepasar el 30 de noviembre de 2026. Ante este escenario, es imperativo que el pliego unifique criterios sobre el momento en que debe hacerse la primera entrega y que además se definan plazos razonables para la entrega de los medicamentos.

No obstante, la mayor incerteza radica en la fecha de emisión y envío de la orden de compra, la cual la Administración ha calificado como referencial. Este órgano contralor, en estricta observancia de los principios que informan la contratación pública, estima que no es jurídicamente viable ni técnicamente aceptable que, bajo el argumento de asegurar un abastecimiento impostergable, se pretenda dejar al arbitrio o a la incertidumbre el momento en que se emitirá la orden de compra.

Para que el contratista cuente con un plazo razonable, cierto y previsible que le permita—junto con su fabricante o proveedores— desplegar su logística de producción, importación y distribución con la anticipación necesaria, la Administración está obligada a definir con total precisión la fecha máxima e improrrogable o plazo en que enviará la orden de compra, considerando que un cronograma rígidamente preestablecido es vulnerable a sufrir retrasos en las etapas previas. Solo mediante la fijación de un hito de inicio, computado en días hábiles o naturales exactos, se garantiza la equidad contractual y se resguarda el éxito del aprovisionamiento. Al respecto, mediante la resolución No. R-DCA-SICOP-00155-2022 del 3 de junio de 2022, este órgano contralor indicó: “Al respecto, estima este órgano contralor que si bien la Administración indica que la primera entrega se debe realizar el 19 de setiembre del año en curso o 30 días naturales posteriores a la notificación de la orden de compra, y fija las fechas para las restantes entregas, lo cierto es que establecer fechas para referenciar plazos puede poner en riesgo de un posible incumplimiento al adjudicatario, incluso el abastecimiento del objeto. Lo anterior, ya que podría suceder que aceptando las fechas de entrega - que comprenden el día, el mes y el año- durante el transcurso del procedimiento de contratación, se presenten acciones recursivas u otros actos que hagan que la orden de inicio pueda emitirse mediando muy pocos días para la efectiva entrega. Es por esta razón, que ha sido criterio de esta Contraloría General que lo pertinente es que se consigne en el cartel un número de días -ya sea hábiles o naturales- de modo que las partes tengan certeza del plazo dentro del cual podrán hacer la primera entrega y las siguientes, una vez otorgada la orden de inicio (...) En el caso particular, si bien la Administración señala que la fecha de la primera entrega será fija siempre que la línea de producción respectiva realice la notificación de la orden con al menos 30 días naturales antes de la fecha, lo cierto es que sigue existiendo no sólo una fecha determinada para la primera entrega sino también de las tres entregas siguientes, lo cual puede verse afectado por situaciones que eventualmente pueden ocurrir entre el plazo establecido como apertura de las ofertas y la fecha de la primera entrega y que deriven en el incumplimiento de la fecha pactada. Inclusive, del cronograma que se encuentra visible en los documentos cartelarios, se observa que no está considerando el plazo de resolución del órgano competente ante la eventual impugnación del acto final. Si bien entiende este Despacho que la Administración debe procurar que no exista desabastecimiento del medicamento, lo cierto es que no son claras las razones para este órgano contralor por las cuales sea necesario mantener una fecha fija, siendo que inclusive la misma Orden de adquisición señala que esta fecha puede variarse en caso de que no se dé la notificación del retiro de la orden de compra.”

Por las razones expuestas, este órgano contralor determina que mantener una fecha de entrega rígida y desvinculada de un hito de inicio certero transgrede los principios de seguridad jurídica y equidad contractual, elevando exponencialmente el riesgo de desabastecimiento que la propia Administración intenta evitar.

De tal manera, la CCSS está obligada a modificar el pliego de condiciones eliminando el carácter referencial de la orden de compra y estableciendo una fecha cierta para su emisión, de modo que el plazo para la primera entrega, sea en días naturales o hábiles, se compute efectivamente a partir de la notificación de dicha orden.

En consecuencia, este recurso se declara **parcialmente con lugar**.

CONSIDERACIONES DE OFICIO.

Sobre la 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).

Sobre la 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.

Sobre la 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 RLGP, 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 septiembre 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 RLGP. 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 RLGP 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 RLGP, 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.

5. Aprobaciones

Encargado	JORGE ALBERTO CARMONA JIMENEZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	18/05/2026 15:10	Vigencia certificado	17/06/2024 15:21 - 16/06/2028 15:21
DN Certificado	CN=JORGE ALBERTO CARMONA JIMENEZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=JORGE ALBERTO, SURNAME=CARMONA JIMENEZ, SERIALNUMBER=CPF-01-1232-0335		
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)	18/05/2026 15:12	Vigencia certificado	16/02/2026 13:52 - 15/02/2030 13:52
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	21/05/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00811-2026	Fecha notificación	18/05/2026 15:17