Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	ANDREA MUÑOZ CERDAS		
Fecha/hora gestión	03/09/2026 09:12	**Fecha/hora resolución**	03/09/2026 09:30
* **Procesos asociados**	Recursos	**Número documento**	8072026000001633
* **Tipo de resolución**	Fondo		
Número de procedimiento	2026XE-000121-0001101142	**Nombre Institución**	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	Adquisición de: FAMOTIDINA 40MG TABLETAS O TABLETAS RECUBIERTAS CONFILM, Compra 1-10-32-0695. Ley 6914.		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000001783	11/08/2026 17:34	ESTEBAN ADOLFO FONSECA ZUÑIGA	SEVEN PHARMA LIMITADA	Parcialmente con lugar	Por el fondo
8002026000001775	11/08/2026 15:54	KAREN MARIA CASTRO CORRALES	VMG PHARMA, SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano por improcedencia manifiesta	Por falta de fundamentación
8002026000001761	10/08/2026 14:20	MAURICIO FONSECA PINILLA	PANAMEDICAL DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	Por el fondo

Emitir el por tanto de la resolución	☐

3. *Resultando

I.- Que el día diez de agosto de dos mil veintiséis, la empresa **PANAMEDICAL DE COSTA RICA S.A.** (recurso No. 8002026000001761), interpone ante la Contraloría General de la República, a través del Sistema Integrado de Compras Públicas (en adelante SICOP), recurso de objeción en contra del pliego de condiciones del Procedimiento Especial amparado a la Ley No. 6914 promovido bajo el numeral **2026XE-000121-0001101142**; concurso tramitado por la **CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL** (en adelante CCSS) para la adquisición de ***"FAMOTIDINA 40MG TABLETAS O TABLETAS RECUBIERTAS CONFILM, COMPRA 1-10-32-0695".***

II.- Que el día once de agosto de dos mil veintiséis, las empresas **VMG PHARMA S. A.** (recurso No. 8002026000001775) y **SEVEN PHARMA LTDA** (recurso No. 8002026000001783) interponen recursos de objeción contra el pliego de condiciones del concurso antes mencionado.

III.- Que el día doce de agosto de dos mil veintiséis, mediante el auto No. **8052025000001168,** esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara respecto de los recursos de objeción interpuestos. Dicha audiencia fue contestada por la Administración mediante respuesta que se encuentra incorporada al expediente de los recursos de objeción.

IV.- 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 8002026000001783 - SEVEN PHARMA LIMITADA

I.- Consideraciones de oficio. Este órgano contralor estima oportuno orientar la gestión de los procedimientos de contratación pública por medio de la siguiente consideración:

i) 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.

II.- SOBRE LA COMPETENCIA PARA CONOCER LOS RECURSOS DE OBJECIÓN INTERPUESTOS POR LAS EMPRESAS RECURRENTES: en primer término se requiere determinar la competencia de la Contraloría General para conocer recursos de objeción cuando se trata de la adquisición de implementos médico-quirúrgicos, medicamentos, reactivos y biológicos, materias primas y materiales de acondicionamiento y empaque requeridos en la elaboración de medicamentos; sea porque aplican los supuestos de la Ley No. 6914, Reforma Ley Constitutiva Caja Costarricense de Seguro Social del 28 de noviembre de 1983 o el procedimiento al amparo de lo dispuesto en el artículo 60 inciso d) de la Ley General de Contratación Pública, en adelante LGCP.

En atención con lo anterior, la competencia de este órgano contralor en cuanto al régimen recursivo dispuesto en la LGCP se describe como un modelo simplificado, por medio del cual la impugnación de los actos propios de la contratación pública, es decir el 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 este órgano contralor aplicaría 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 los capítulos I, II y III del Título IV del Reglamento a dicha Ley. No obstante lo anterior, esa regla general cuenta con una variante en el caso de compra de insumos médicos tramitados bajo la causal del procedimiento especial dispuesto en el artículo 60 inciso d) de la LGCP o bien la compra de medicamentos conforme a la Ley 6914, Reforma Ley Constitutiva Caja Costarricense de Seguro Social, de 28 de noviembre de 1983.

Ahora bien, ante dichas excepciones, este órgano contralor resultará competente para conocer recursos de objeción, cuando correspondan a aquellas impugnaciones para concursos amparados a dichos procedimientos especiales -el artículo 60 inciso d) de la LGCP o bien la compra de medicamentos conforme a la Ley 6914-; aunado a que la cuantía con respecto a la estimación del procedimiento de compra del insumo o medicamento supere el umbral de la licitación mayor previsto para esa Administración.

En razón de lo anterior, para la resolución de estos recursos de objeción se observa que la CCSS promueve un procedimiento especial amparado a la Ley No. 6914; tipo de procedimiento y fundamento jurídico así identificado en el SICOP. (Apartado "1. Información de pliego de condiciones", ingresar [1. Información general] consultar las cejillas “Tipo de procedimiento” y “Fundamento jurídico”). Por ende, ese primer elemento para activar la competencia para conocer la impugnación por parte de este órgano contralor se cumple en el caso en estudio, por cuanto el procedimiento corresponde a la excepción de compra de medicamentos bajo el fundamento jurídico de la Ley No. 6914.

Ahora bien, en cuanto al segundo elemento para activar la competencia de la Contraloría General, específicamente con respecto a homologar ese procedimiento con una Licitación Mayor, -en razón de la estimación del concurso-, es necesario mencionar que este concurso cuenta con la particularidad que se promueve bajo la modalidad de entrega *“según demanda”*. (Apartado "2. Información de Pliego de condiciones", ingresar [1. Información General] consultar la cejilla “Tipo de modalidad”).

Así las cosas, en los detalles de la entrega previstos para la compra de este medicamento la Administración indica lo siguiente: *“(...) La cantidad total y las cantidades de las entregas son referenciales al ser una compra según demanda por lo que se le comunicará al proveedor con 60 días de anticipación si hay una variación en las cantidades o en las fechas. (...)”.* (Apartado [2. Información de Pliego de condiciones], ingresar por el No. de Procedimiento, en el módulo [7. Entrega], en el formulario “Detalle de entrega”).

Conforme a lo anterior, la Administración señala que no existen cantidades definidas para la compra de este medicamento sino referenciales, según las necesidades que se determinen durante la ejecución contractual, aspecto que implica que el concurso ha sido conceptualizado por parte de la CCSS de cuantía inestimable y por ende, el procedimiento tramitado resulta equiparable con la licitación mayor; esto según lo regulado en los numerales 55 inciso b) de la LGCP. Tal artículo es concordado con el artículo 143 del Reglamento de la misma Ley que dispone que esta licitación será aplicable en los supuestos establecidos en el artículo 55 de la LGCP y deberá cumplir con los requisitos mínimos establecidos en el artículo 56 de la misma Ley.

Por lo tanto, una vez hechas las consideraciones anteriores se puede resumir en cuanto a los recursos de objeción presentados por las empresas: **SEVEN PHARMA LIMITADA, VMG PHARMA SOCIEDAD ANONIMA** y **PANAMEDICAL DE COSTA RICA SOCIEDAD ANÓNIMA**, que este órgano contralor cuenta con la competencia para conocer su impugnación, según el siguiente detalle: **a) Fundamento jurídico del procedimiento:** el procedimiento especial tramitado al amparo de la Ley No. 6914; razón por la cual coincide con la competencia prevista en razón del tipo de concurso, regulada en el artículo 95 inciso c) de la LGCP;

b) Monto de la estimación del concurso con respecto al umbral vigente para promover una Licitación Mayor: se establece un procedimiento modalidad de entrega según demanda, lo que corresponde a un concurso de cuantía inestimable, dado que **no existe un tope de consumo de bienes** por la particularidad dispuesta normativamente para esta modalidad (artículo 194 del RLGCP); aspecto que coincide con lo dispuesto en el artículo 55 de la LGCP.

III.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECIÓN INTERPUESTO POR LA EMPRESA SEVEN PHARMA LIMITADA:

1) Sobre la cláusula 1.7.2 Adjudicación, referente a la adjudicación múltiple y la imposibilidad material de atender el volumen correspondiente a la tercera posición (10%):

Criterio de la División: en cuanto a la modalidad de adjudicación de la partida única del concurso, el pliego de condiciones en lo que interesa dispone: *"Esta compra se realizará con adjudicación múltiple, para un máximo de tres oferentes distintos, los tres mejores puntuados según su ubicación en el Sistema de Evaluación de Ofertas (SEO). / Así las cosas, se establecerá la adjudicación en el siguiente orden: / • 60% de la demanda proyectada al oferente en la posición 1, según sistema de evaluación de ofertas. / • 30% de la demanda proyectada al oferente en la posición 2, según sistema de evaluación de ofertas / • 10% de la demanda proyectada al oferente en la posición 3, según sistema de evaluación de ofertas. / En caso de que no se logre adjudicar a 3 ofertas por poca participación o incumplimiento de requerimientos del pliego, se sumarán proyecciones según el siguiente detalle: / • De participar o sólo resultar elegible una oferta, ésta se constituirá en la única adjudicataria y durante la ejecución de la contratación será la responsable de suministrar la totalidad de producto que la Administración requiera. / • En caso de resultar elegibles y adjudicadas únicamente dos ofertas, se distribuirá 70% a la oferta mejor posicionada y 30% a la siguiente".* (Apartado [2. Información de Pliego de condiciones], ingresar por el No. de Procedimiento, en el módulo [F. Documento del Pliego de condiciones] en consulta del archivo "Pliego de condiciones Famotidina.zip (14.07 MB)").

La **recurrente** cuestiona la cláusula que dispone una adjudicación múltiple de hasta tres oferentes distintos, dado que señala que el pliego de condiciones no establece criterios objetivos, claros y previamente definidos que permitan a los potenciales oferentes conocer con certeza cuál de los escenarios descritos será finalmente aplicado por la Administración, ni las circunstancias concretas que justificaría la utilización de uno u otro esquema de adjudicación. Señala que esta situación genera un grado significativo de incertidumbre respecto al volumen real de contratación que eventualmente correspondería a cada adjudicatario, afectando la adecuada estructuración de las ofertas económicas, lo que puede provocar que los precios ofertados incorporen márgenes adicionales de contingencia destinados a cubrir riesgos. Concluye que la pretensión principal es que el concurso debe promoverse bajo un esquema de adjudicación única o en forma subsidiaria que se permita la separación por partida donde se permita que los oferentes presenten tres precios diferentes acordes a la cantidad que se adjudicará en cada uno.

Sobre la imposibilidad de atender el volumen de adjudicación correspondiente al 10% del consumo previsto de demanda, menciona que el mismo puede resultar inferior al mínimo económicamente o técnicamente producible por el fabricante, razón por la cual es materialmente imposible la presentación de la oferta económica. Señala que aporta como prueba nota de Hetero Labs, la cual indica que la producción del producto ofertado se encuentra sujeto a parámetros mínimos de fabricación que impiden programar de manera proporcional cantidades inferiores a dichos mínimos.

La **CCSS** manifiesta que esta premisa no ha sido demostrada para el caso concreto por parte de la empresa recurrente. Menciona que una adjudicación por determinada cantidad constituye una obligación de suministro a la Institución en la cual el fabricante deba producir un lote exclusivo y exactamente equivalente a dicha cantidad. Indica que la relación entre el volumen contratado y el lote industrial depende entre otros aspectos, del fabricante, capacidad instalada, campañas de producción, tamaño validado del lote, rendimiento, presentación, material de empaque, mercados atendidos por el mismo lote y programación productiva, aspectos que no fueron acreditados en el recurso de objeción, respecto del producto que pretenden ofrecer la objetante. Finalmente menciona que se rechazan las pretensiones, por cuanto no puede derivarse, sin un análisis cuantitativo, que exista una relación determinada entre los porcentajes 60%-30%-10% y el precio unitario que necesariamente deba cotizarse a la CCSS, razón por la cual le correspondía aportar a la recurrente, al menos, información de su fabricante o ejercicio económico que permitiera comparar los tres escenarios y cuantificar el efecto.

Sobre el volumen correspondiente al 10% previsto en la adjudicación múltiple, señala que el tercer adjudicatario de Famotidina 40 mg, le corresponde una proyección de 30.500.000 unidades y la Administración compromete un consumo mínimo de 24.400.000 unidades. Menciona que una vez determinada la posición del adjudicatario, existe una obligación mínima de consumo perfectamente cuantificada, lo cual reduce sustancialmente el riesgo comercial que las recurrentes pretenden atribuir al modelo. Indica que lo único incierto es la posición de cada oferente en la evaluación, lo cual no puede ser confundida con una indeterminación de las reglas de adjudicación.

Bajo el escenario antes descrito, resulta conveniente precisar que la adjudicación múltiple es un mecanismo mediante el cual la contratación no se otorga a un único proveedor, sino que se distribuye entre varios oferentes, seleccionados según el orden de prelación obtenido en el sistema de evaluación de ofertas.

En ese sentido, la CCSS puntualiza para el presente concurso que dicha modalidad busca garantizar la continuidad en el suministro al contar con tres adjudicatarios para la provisión de la famotidina, capaces de responder a las necesidades institucionales ante contingencias, incumplimientos, fallas de calidad o interrupciones en la cadena logística.

Ahora bien, la empresa recurrente impugna la cláusula del pliego de condiciones que permite la adjudicación múltiple y solicita su eliminación o, en su defecto, que cada volumen sea distribuido en partidas independientes, a fin de que sea posible cotizar un costo unitario para cada una de ellas.

Así las cosas, corresponde analizar si los argumentos y elementos de prueba aportados por la empresa recurrente logran acreditar ante este órgano contralor, que la condición de adjudicación múltiple constituye una limitación injustificada a la participación de los oferentes o bien resulta un beneficio para un grupo reducido de participantes.

Nótese que, en el presente caso, la recurrente alega la imposibilidad de ofrecer un precio único, dado que, para mitigar el riesgo derivado de la incertidumbre en el volumen final que adquirirá la Administración, se ve obligada a incorporar rubros adicionales en su propuesta económica.

Visto lo anterior, resulta necesario que la recurrente desarrolle en su impugnación las limitaciones que genera la cláusula cuestionada y los impedimentos que enfrentan los oferentes para cotizar un precio único, a fin de determinar si procede su eliminación o bien definir que cada volumen constituya una partida independiente.

En razón de lo anterior, tras examinar los argumentos del recurso de objeción, se observa que el mismo presenta la ausencia de un ejercicio objetivo por parte de la recurrente en el cual acredite, mediante cálculos cuantitativos, los riesgos inherentes a la estructuración de la oferta económica que deben trasladarse al precio unitario del medicamento; ello a efecto de garantizar el equilibrio económico del contrato.

Dicha estructuración resultaba necesaria incluso con la incorporación de una comparativa entre la propuesta económica que podría formularse bajo la redacción actual del pliego de condiciones y la que resultaría de considerar una oferta por cada escenario previsto en el esquema de adjudicación múltiple, para contar con la valoración objetiva de los argumentos señalados en el recurso de objeción.

En ese mismo supuesto, la recurrente no aporta elementos objetivos -tales como estudios técnicos, proformas o dictámenes de expertos- que demuestran que el esquema actual (tres adjudicatarios bajo un precio unitario) resulta desproporcionado o financieramente inviable. Tampoco acredita que dicho esquema represente para la Administración un costo superior debido a la incorporación en el precio de aquellos riesgos asociados a ese esquema, tales como: el resguardo de posibles riesgos por la aplicación de cláusulas penales por desabastecimiento vinculadas a bajos volúmenes de producción, el incremento en los costos de transporte debido al reducido volumen, entre otros, posibles afectaciones por no contar con economía de escala, entre otros.

En ese mismo contexto, le correspondía a la empresa recurrente demostrar la falta de interés entre los precalificados en participar en el concurso a causa de las condiciones de adjudicación múltiple. Asimismo, dado que este modelo no es novedoso, debió acreditar si en otros procesos en los que se ha empleado dicho mecanismo la participación resultó nula o escasa, afectando la libre competencia y la obtención de mejores condiciones para los concursos promovidos por parte de la CCSS..

Ahora bien, respecto a la demanda proyectada para el escenario de adjudicación del 10%, la recurrente señala que su fabricante (según consta en la nota aportada) no está en capacidad de presentar una propuesta económica. Al respecto, la fundamentación en contra de la cláusula cartelaria no puede desarrollarse sobre las limitaciones particulares de la empresa ante la negativa de su fabricante de producir el medicamento requerido, dado que ello no constituye prueba suficiente ni idónea para acreditar la ilegalidad de la regla del concurso, toda vez que no refleja la realidad del mercado sino la condición de un oferentes particular.

Lo anterior, incluso podría acreditarse mediante prueba directa emanada de la casa fabricante en la cual logre demostrar que existe una imposibilidad técnica de responder a esa proyección de demanda, sea por qué las cantidades o frecuencias fijadas en el pliego de condiciones contradicen los estándares del mercado o los procesos productivos habituales de este medicamento, o bien que las líneas de producción del fabricante le impiden atender pedidos por volúmenes inferiores a su estándar comercial.

En virtud de lo anterior, puede determinarse que la objetante no logró la fundamentación para demostrar la limitación que le genera la cláusula cartelaria, razón por la cual el recurso de objeción debería rechazarse por plantear una impugnación que no incluya los elementos necesarios para respaldar su impugnación.

No obstante la falta de fundamentación advertida, la CCSS en su respuesta no ha demostrado a este órgano contralor las razones, técnicas, económicas o incluso legales que respaldan imponer este tipo de mecanismos de adjudicación múltiple y cómo ello se puede traducir en mejores condiciones para la Administración y derivado de ello, para los pacientes.

En este sentido, aun cuando la CCSS se ampare en la falta de fundamentación de la empresa recurrente, la Administración carece de un estudio técnico que acredite la pertinencia de la cláusula y justifique los motivos por los que este mecanismo de adjudicación múltiple resulta el idóneo para la satisfacción del interés público que persigue el concurso.

Nótese que la Administración se encontraría facultada por ejemplo para emplear este mecanismo por razones logísticas, en la medida en que reduce el riesgo de desabastecimiento del medicamento durante la ejecución contractual. Sin embargo, dicha postura debe motivarse, por ejemplo en el análisis de concursos anteriores donde un único adjudicatario no logró suplir la demanda, ocurriendo retrasos en la entrega de medicamentos para los pacientes o incluso en los que se requirió la terminación anticipada del contrato, como ocurriría ante una resolución contractual por incumplimiento total en las entregas pactadas.

Asimismo, la Administración debe acreditar que cuenta con la capacidad operativa para gestionar múltiples contratistas y que no se generan riesgos logísticos en: **a)** el manejo de inventarios de cada adjudicatario, y **b)** el control de pedidos y seguimiento de entregas, considerando el volumen de la demanda de consumo contratada a cada uno de ellos.

Lo anterior constituye la fundamentación indispensable para mantener incólume la cláusula cartelaria, por cuanto según señala la recurrente, dicho mecanismo podría incrementar los costos para la Administración a fin de mitigar los riesgos inherentes a la incertidumbre en el volumen de demanda y al escenario asignado según el sistema de evaluación. Tal posición ha sido indicada por este órgano contralor, para lo cual puede consultarse la resolución No. R-DCP-SICOP-01194-2026. De igual forma, debe la Administración motivar por qué razón este mecanismo de adjudicación múltiple debe utilizarse para el medicamento particular que nos ocupa, y no en otros.

Por lo tanto, si bien es cierto que la omisión de estos elementos objetivos conducía al rechazo de este extremo por falta de fundamentación, lo cierto es que la Administración omitió incorporar al expediente un estudio técnico que demuestre los beneficios del mecanismo previsto en el pliego de condiciones y las razones que justifican su implementación sin afectar los intereses institucionales así como de los potenciales proveedores Por tal razón, se procede a **declarar parcialmente con lugar** el recurso de objeción en este punto, a efecto de que la CCSS motive las razones técnicas, económicas o legales que respaldan esta modalidad de asignación del objeto contractual.

2) Sobre la cláusula 4.2.1. Plazo de entrega:

Criterio de la División: en cuanto al plazo de entrega de inventario mínimo y de las órdenes de pedido, el pliego de condiciones en lo que interesa dispone: *"El inventario físico mínimo disponible deberá estar en las bodegas del o los contratistas, en 90 días naturales luego de notificado el contrato. Importante indicar que el contratista contará con distintas cantidades según la posición en la que se encuentra dentro del sistema de valoración de ofertas. / Ahora bien, los plazos de entrega serán de 90 días naturales, el mínimo de inventario físico en sus bodegas. Siendo esa cantidad con entrega de 10 a 60 días naturales, pues ya se cuenta con ella, y se requiere sólo logística de entrega. / Luego para pedidos que superen o una vez agotada esa cantidad mínima disponible, serán de hasta 90 días naturales. / Modalidad de entrega SEGÚN DEMANDA: la cantidad de las entregas es referencial y al ser una compra según demanda se le comunicará al proveedor con hasta 60 días naturales anticipación si hay una variación en las cantidades o en las fechas".* (Apartado [2. Información de Pliego de condiciones], ingresar por el No. de Procedimiento, en el módulo [F. Documento del Pliego de condiciones] en consulta del archivo "Pliego de condiciones Famotidina.zip (14.07 MB)").

La **recurrente** señala que la cláusula 1.6 Proyección de consumo dispone lo siguiente: *"Se cursarán órdenes de pedido, que no excedan la cantidad mínima disponible en bodegas, con plazos máximos de entrega de 60 días naturales. De exceder el mínimo disponible, se cursarán pedidos a 120 días naturales mínimo";* lo cual parece contrario a lo dispuesto en el punto 4.2.1 Plazo de entrega. Indica que se solicite a la Administración la unificación, aclaración y debida armonización de los plazos de entrega establecidos en el pliego de condiciones para que se elimine toda contradicción, ambigüedad o duplicidad que pueda generar incertidumbre en la ejecución contractual.

La **CCSS** menciona que el pliego distingue dos situaciones operativas diferentes: por una parte, el plazo inicial conferido al adjudicatario para contar con el inventario físico mínimo disponible en sus bodegas; y, por otra, los plazos aplicables a la atención de órdenes de pedido durante la ejecución del contrato, según se trate de cantidades cubiertas por el inventario mínimo disponible o de cantidades que excedan dicho inventario. Indica que esa diferenciación no constituye ambigüedad ni contradicción, sino una regla lógica y necesaria dentro de un modelo de aseguramiento de abastecimiento.

Sobre el particular, este órgano contralor observa una posible confusión en la redacción de las cláusulas cuestionadas por la recurrente, toda vez que se genera ambigüedad respecto a los plazos máximos que rigen la entrega de inventario y la atención de los pedidos que se originen durante la ejecución contractual.

En este sentido, si bien queda determinado que el primer inventario debe entregarse dentro de los 90 días naturales posteriores a la notificación del contrato, la cláusula posterior fija un plazo de entrega indefinido; esto obedece a que no solo se establece un rango indeterminado -no precisa un plazo exacto de entrega- al señalar *"con entrega de 10 a 60 días naturales, pues ya se cuenta con ella, y se requiere sólo logística de entrega"*, sino que tampoco la redacción permite determinar si dicho plazo corresponde a la entrega de los pedidos.

Por otro lado, se habla que *"pedidos que superen o una vez agotada esa cantidad mínima disponible, serán de hasta 90 días naturales",* siendo que se da a entender que se contarán con 90 días naturales cuando no se cuente con inventario o bien el saldo del mismo no cubra la cantidad del pedido respectivo; siendo necesario aclarar que dicho plazo hace referencia a la orden de pedido correspondiente y que tal redacción no contradice el formulario SICOP, en el módulo *"Detalle de entrega"*.

Con respecto a lo anterior, a pesar que la recurrente no lo ha señalado, este órgano contralor ha verificado los plazos de entrega de los pedidos dispuestos en el SICOP, específicamente en el módulo "Detalle de entrega" y los mismos deben ser aclarados con respecto de los rangos antes dispuestos. (Apartado [2. Información de Pliego de condiciones], ingresar por el No. de Procedimiento, en el módulo [7. Entrega], en el formulario "Detalle de entrega").

Por último, este órgano contralor observa la omisión del plazo máximo otorgado a los adjudicatarios para reponer la cantidad de inventario prevista para cada escenario de adjudicación, según lo establecido en el numeral 1.9 Del inventario físico en sus bodegas del pliego de condiciones. (Apartado [2. Información de Pliego de condiciones], ingresar por el No. de Procedimiento, en el módulo [F. Documento del Pliego de condiciones] en consulta del archivo "Pliego de condiciones Famotidina.zip (14.07 MB)").

En razón de lo anterior, no resulta válida la posición de la CCSS, según la cual las manifestaciones de la recurrente derivan de una mera confusión, por cuanto se evidencia la necesidad de aclarar los términos cartelarios -en especial atención a la cláusula penal prevista en el pliego de condiciones- al menos los siguientes aspectos: *__El plazo para la entrega de pedidos:__ armonizando lo dispuesto en el formulario de SICOP con el pliego de condiciones, mediante la fijación de un término cierto y definitivo (y no un rango de días naturales), en resguardo del principio de certeza que debe regir las reglas del concurso. *__El plazo para reponer el inventario mínimo:__ según los términos exigidos para cada escenario. *__El plazo de entrega de los pedidos__ en caso de que el inventario en existencia resulte incompleto o supere el mínimo establecido.

Así las cosas, dado que la Administración no aclara las razones por las cuales las cláusulas resultan acordes con lo previsto en el artículo 88 del RLGCP, lo procedente es __declarar parcialmente con lugar__ este extremo del recurso, a fin de que la CCSS ajuste los términos cartelarios en cuanto a los plazos de entrega requeridos durante la ejecución contractual. Lo anterior por cuanto cualquier incumplimiento en dicha fase conlleva una sanción que puede alterar la dinámica contractual perjudicando tanto a la CCSS por el traslado de este riesgo al precio, como al contratista por la imposición de las sanciones económicas respectivas.

IV.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECIÓN INTERPUESTO POR LA EMPRESA VMG PHARMA S. A.:

1) Sobre el plazo de entrega del primer pedido, según lo dispuesto en el formulario SICOP:

__Criterio de la División:__ en cuanto a la primera entrega del pedido, el formulario SICOP en lo que interesa dispone: *"Esta contratación se realizará bajo la modalidad de entrega según demanda para una cantidad de: 305.000.000 (UD). Entregas: Según la* (sic) *indicado por la Sub-Área de Programación. Se establecen 8 entregas referenciales. Se establece una primera entrega a 90 días naturales por 40.000.000 UD. Las restantes entregas con tres meses de intervalo entre cada una por 40.000.000 UD, a excepción de la cuarta, sexta y octava, las cuales serán por una cantidad de 35.000.000 UD. (...)".* (Apartado [2. Información de Pliego de condiciones], ingresar por el No. de Procedimiento, en el módulo [7. Entrega], en la cejilla "Detalle de entrega").

La __recurrente__ cuestiona la cláusula mencionando que resulta grave que la Administración imponga un plazo tan corto para esta primera entrega y sin ninguna justificación, considerando que la mayoría de los proveedores tienen los fabricantes en Asia. Menciona que cuando contestó la indagatoria de precio, dispuso que su plazo de entrega era de 150 días naturales. Indica que el plazo resulta insuficiente por la ubicación del fabricante, dado que se encuentra en India, aunado a los tiempos de producción y liberación del producto que es de 60 días naturales (según prueba No. 1 - correo electrónico del fabricante), el transporte internacional marítimo desde la India hacia Costa Rica, que menciona el fabricante en su correo tarda entre 50 a 70 días naturales y con la prueba del agente naviero y factores externos imprevisibles tales como la congestión portuaria, reprogramación de rutas, escasez de contenedores, conflictos geopolíticos, fenómenos climáticos y variaciones arancelarias. Concluye que la propia Administración ha tenido problemas con las entregas, según consta en la encuesta circulada a los proveedores (prueba No. 3) y propone un plazo de entrega de al menos 110 a 120 días hábiles posteriores a la notificación del contrato.

La __CCSS__ menciona que VMG PHARMA S. A., fundamenta sus argumentos en determinadas condiciones comerciales, productivas y logísticas de la cadena de suministro que pretende utilizar, sin que tales circunstancias hayan sido demostradas como representativas del universo de proveedores precalificados. Menciona que este criterio ha sido reiterado recientemente por la Contraloría General de la República al analizar impugnaciones relativas a plazos de entrega de medicamentos, en las cuales ha distinguido entre las condiciones particulares de fabricación y transporte de un oferente y la imposibilidad objetiva del mercado de satisfacer el requerimiento institucional. Indica que tampoco se acredita que el fabricante carezca de programación previa, producto disponible, campañas de fabricación, materias primas preparadas o cualquier otra alternativa que permita atender el suministro en un plazo diferente. Concluye que rechaza la pretensión, dado que el fabricante manifiesta encontrarse en capacidad de realizar el despacho por vía marítima, pero no resulta la única modalidad técnicamente posible, ni certifica imposibilidad de utilizar otro medio de transporte cuando las necesidades de abastecimiento lo requieran.

Según la propuesta de la recurrente, pretende que la primera entrega se disponga en un plazo máximo de 110 a 120 días hábiles, dado que según la prueba que aporta emitida por su fabricante -un correo electrónico- el tiempo de producción de 500.000 tabletas es de "90 días", y el trasiego del pedido vía marítima es de 50 a 60 días.

En ese primer punto, sin cuestionar la idoneidad de la prueba (un correo electrónico), este órgano contralor concluye que los datos aportados se circunscriben a la situación particular de la empresa recurrente. Si bien estos reflejan su realidad comercial y los tiempos de producción que el fabricante puede ofrecerle en su condición de distribuidor del medicamento, no se acredita que tales razones resultan oponibles con respecto a los demás fabricantes precalificados para el concurso, dado que la recurrente no incorpora prueba al respecto, en el sentido que esa sea efectivamente la realidad del mercado.

Asimismo, la recurrente intenta justificar la necesidad de un plazo adicional en el hecho de que el traslado de los pedidos de famotidina se realiza por vía marítima; sin embargo, no acredita que este sea el único medio de transporte disponible para dicho medicamento. En ese sentido, tampoco demuestra la diferencia de costos entre las distintas vías de transporte existentes ni de qué manera estas inciden en el precio unitario del producto.

En el mismo sentido, la Prueba No. 2 corresponde a una nota de la empresa de transportes utilizada por el fabricante (Importaciones Marítimas DME Logística), en la cual se exponen condiciones particulares que eventualmente enfrentaría la recurrente de resultar adjudicataria en el trasiego de sus pedidos. Sin embargo, la objetante no demostró que los demás precalificados debían trasladar sus pedidos por las mismas rutas, por lo que no se justifican los plazos pretendidos para la generalidad de los potenciales oferentes.

Por último, la recurrente señala que la CCSS realiza una encuesta sobre el seguimiento de los contratos vigentes (traslados de artículos o bienes por el Medio Oriente) para fundamentar posibles incidencias en las entregas de los pedidos que implican un plazo mayor al otorgado en el pliego de condiciones. Sin embargo, no acredita las razones por las cuales dicho instrumento justifica -en el caso particular- el cambio que pretende solicitar a la Administración o bien los contratos en ejecución que han tenido incidencia con dicha problemática y que vengan de países como la India (país de origen del producto que ofertará para el presente concurso).

Asimismo, la recurrente tampoco pudo acreditar que en otros concursos no se haya logrado cumplir con ese plazo de entrega, al no demostrar, con datos históricos de otros pedidos -de diferentes precalificados-, cuya consecuencia haya sido la aplicación de cláusulas penales por parte de la Administración a su representada o a sus competidores.

Finalmente, le correspondía a la recurrente aportar un estudio de mercado que acredite que la totalidad de los potenciales oferentes del registro de precalificados se encuentra imposibilitada de cumplir con dicho plazo de entrega. Para ello, debió fundamentar su alegato en criterios objetivos tales como los tiempos de producción, la logística de traslado, el medio de transporte y los procesos de nacionalización del producto, entre otros factores, mediante consulta con otros precalificados o sus fabricantes.

Por todo lo anterior, este órgano contralor procede a **rechazar de plano** la pretensión de la recurrente orientada a fijar el plazo de entrega del primer pedido entre 110 a 120 días hábiles posteriores a la orden de pedido; esto de conformidad con los artículos 87, 88 y 95 de la LGCP, en concordancia con los numerales 245, 246 y 254 del RLGCP, ante la evidente falta de fundamentación.

V.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECIÓN INTERPUESTO POR LA EMPRESA PANAMEDICAL DE COSTA RICA S. A.:

1) Sobre las diferentes estructuras de precios previstas en el pliego de condiciones:

Criterio de la División: La **recurrente** cuestiona una posible inconsistencia entre la cláusula correspondiente al desglose de precio, previstas en dos documentos diferentes: **a)** en el documento *"Compra estratégica de medicamentos con criterios para procurar la seguridad de abastecimiento"*, punto 7 "Desglose de la estructura del precio" con respecto a la **b)** *"Desglose de Precios - Imprevistos DABS-AABS-1718-2025"*. Menciona que el pliego de condiciones propone dos estructuras de precios completamente diferentes. Concluye que solicita se modifiqué el pliego eliminando una estructura de precios.

La CSSS señala que se atendió administrativamente el punto.

Así las cosas, sobre el particular, este órgano contralor considera que existe una discrepancia entre ambas cláusulas en cuanto al detalle exigido para una u otra regla cartelaria, aspecto que debe ser corregido por la Administración, a efecto de que ambas especificaciones técnicas sean congruentes -en caso de ser necesario mantenerlas- o bien se elimine alguna de ellas por considerarse innecesaria.

En razón de lo anterior, dado que la Administración omite en su respuesta a la audiencia especial señalar cómo será atendido el extremo del recurso de objeción, se considera necesario **declarar parcialmente con lugar** este punto, a efecto que se realicen las acciones pertinentes sobre el tema cuestionado, siendo obligación de la CCSS dar la publicidad respectiva a cualquier ajuste requerido en el pliego de condiciones.

2) Sobre la cláusula 1.9 Inventario Físico en sus bodegas:

La **recurrente** señala que los oferentes deben mantener una cantidad en existencia de unidades de producto (inventario físico), misma que la Administración verificará la existencia física en sus bodegas. Menciona que esto implica tener bodegas propias o subcontratadas e implica un costo que deberá asumir el contratista. Asimismo, indica que al final de la ejecución contractual pueden existir "saldos" en el inventario físico en bodegas, mismo que debe ser cancelado por parte de la CCSS -previa revisión- de forma que no pueden quedar saldos o mercadería sin consumo y sin pagar a favor del contratista.

La **CCSS** señala que ese elemento constituye uno de los componentes esenciales del modelo de aseguramiento implementado por la CCSS, específicamente en cuanto a disponer de tres fuentes reales de suministro (adjudicación múltiple), con capacidad material de atender las necesidades institucionales ante contingencias, incumplimientos, problemas de calidad o interrupciones de la cadena logística. Menciona que un adjudicatario que no posea producto disponible cuando se materializa una contingencia no constituye una fuente efectiva de aseguramiento, de ahí que la disponibilidad física del medicamento sea una obligación directamente vinculada al objeto y finalidad contractual. Concluye que rechaza la pretensión de la recurrente.

En este contexto, conviene señalar que la recurrente cuestiona a la Administración sobre la posibilidad de que el inventario sobrante al término de la relación contractual -saldos- sea adquirido por parte de la CCSS para evitar que sea asumido por la contratista. Al respecto, según la

respuesta de la CCSS, mantener un inventario mínimo resulta congruente con las medidas de aseguramiento del abastecimiento del medicamento objeto del concurso, necesario para garantizar la salud de los pacientes.

Ahora bien, tal respuesta no se vincula directamente con el cuestionamiento de la recurrente, en cuanto a la posibilidad de garantizar que los saldos de inventario sean adquiridos por la Administración al finalizar la relación contractual.

A partir de lo anterior, debe precisarse que tal cláusula tiene un sentido lógico, por cuanto el riesgo previsto por la Administración en cuanto al desabastecimiento del producto ha sido trasladado a la empresa contratista con el fin de garantizar la continuidad del servicio público, lo cual justifica la cláusula actual incluida en el pliego de condiciones, impuesta al amparo de la satisfacción del interés público.

No obstante, el costo de mantener el inventario físico en bodegas -lo que consume incluso la vida útil del producto- traslada al contratista riesgos operativos que pueden verse reflejados en el precio unitario del medicamento o bien provocar un perjuicio en sus utilidades proyectadas con la ejecución contractual.

Ello implica que, aun cuando la Administración suele argumentar que el contratista debe gestionar los riesgos operativos de su cadena de suministro, no debe perderse de vista que tales costos (bodegaje, transporte, riesgo de aplicación de la cláusula penal y eventual inventario no utilizado) son internalizados por las empresas oferentes dentro de sus precios unitarios.

Así las cosas, si bien es cierto que la recurrente presenta un punto válido, su fundamentación resulta insuficiente, por cuanto su deber consiste en demostrar, mediante un ejercicio objetivo, el posible impacto en el costo unitario del medicamento en caso de asumir, como escenario válido, que se conservará la cantidad de unidades previstas en el inventario de cada mecanismo de adjudicación múltiple. Lo anterior, con el fin de acreditar que el riesgo trasladado al contratista impactará en la estructuración de la oferta económica, a fin de reducir en lo posible la incertidumbre de manejar una proyección mínima de medicamentos en custodia.

Asimismo, la recurrente pudo haber planteado -con base en su experiencia en el giro comercial y como proveedor de la CCSS- alguna propuesta para garantizar una opción viable para ambas partes, a efecto de que fuera valorada por la Administración e incluso incorporada al pliego de condiciones, en caso de considerarla válida.

Finalmente, pudo haber realizado un sondeo entre los precalificados para determinar la eventual renuencia a presentar sus propuestas económicas al concurso, considerando el perjuicio económico que les puede generar la cláusula cartelaria.

En razón de lo anterior, ante la falta de fundamentación de la objetante, lo que procede es el **rechazo de plano** por falta de fundamentación.

Consideración de oficio: en el entendido de que este órgano contralor no desconoce la potestad de la Administración para disponer la cláusula cartelaria de inventario físico en bodegas, tampoco puede omitir que cada obligación de esta naturaleza impuesta a la contratista se encuentra acompañada de un costo inherente, el cual debe asegurarse que sea cubierto por parte de la CCSS.

Lo anterior, por cuanto la Contraloría General en resoluciones como la No. R-DCP-SICOP-01118-2025, ha sido enfática en que este traslado de costos deben ser cubiertos en última instancia por parte de la Administración, al señalar en lo que interesa que: *"Al respecto, este Despacho considera que, si bien la Administración está facultada para definir en el pliego de condiciones los servicios que requiere sean ejecutados, no puede imponer que una actividad determinada sea asumida en su totalidad por la contratista, cuando dicha actividad implica un costo real para el oferente. En efecto, cualquier erogación que deba realizar el contratista en cumplimiento de las obligaciones contractuales debe ser reconocida en su propuesta económica y remunerada por la Administración licitante. De lo contrario, se estaría configurando un escenario de enriquecimiento ilícito por parte de la Administración, al beneficiarse de un servicio sin efectuar su correspondiente pago. / Sobre este tema, este Despacho mediante de la resolución No. R-DCA- SICOP-00580-2022 del 17 de noviembre de 2022 señaló lo siguiente: "En razón de lo anterior, se le recuerda a la Administración que toda contraprestación genera el pago correspondiente, de forma que la Administración no se beneficie en detrimento del contratista; por lo que deberá incorporar en el pliego cartelario tales condiciones de forma tal que quede claro que los elementos complementarios son propiedad del contratista, debiendo modificar la cláusula con la explicación aquí brindada para que sea de conocimiento de cualquier potencial oferente (...)"*

En consecuencia, la Administración debe motivar técnicamente la forma en que la contratista asumirá el saldo de inventario. Al efecto, podrá valorar opciones como las siguientes: a) **Inclusión en la oferta:** Disponer que no se cancelaran sumas adicionales, por lo que cada oferente deberá prever e incorporar el riesgo del saldo remanente dentro de su estructura de precios unitarios. b) **Reducción paulatina:** Establecer un mecanismo de control para disminuir gradualmente el inventario en stock, de modo que la última orden de pedido corresponde al saldo del medicamento en custodia. c) **Pedido final:** Estipular expresamente que el remanente de inventario será adquirido de forma íntegra mediante el último pedido de la ejecución contractual. d) **Alternativas afines:** Definir cualquier otra modalidad técnica que la CCSS determine procedente.

Tal análisis exige la correspondiente modificación del pliego de condiciones si la Administración decide mantener dicha carga a la contratista. No obstante, esto requiere ser verificado según la realidad del mercado nacional, a fin de garantizar que el traslado de dicho riesgo al costo del medicamento no limite la libre competencia ni genere precios desproporcionadamente elevados que deba asumir la CCSS.

Con respecto a la resolución del recurso de objeción interpuesto por VGM PHARMA S. A., las partes deben consultar el formulario del "Recurso 8002026000001783 - SEVEN PHARMA LIMITADA"

Recurso 8002026000001761 - PANAMEDICAL DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA

Con respecto a la resolución del recurso de objeción interpuesto por PANAMEDICAL DE COSTA RICA S. A., las partes deben consultar el formulario del "Recurso 8002026000001783 - SEVEN PHARMA LIMITADA"

5. Aprobaciones

Encargado	ANDREA MUÑOZ CERDAS	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	03/09/2026 09:27	**Vigencia certificado**	19/09/2023 12:30 - 18/09/2027 12:30
DN Certificado	CN=ANDREA MUÑOZ CERDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ANDREA, SURNAME=MUÑOZ CERDAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1019-0127		
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)	03/09/2026 09:29	**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	08/09/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01570-2026	**Fecha notificación**	03/09/2026 10:13