

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	CELINA MEJIA CHAVARRIA		
Fecha/hora gestión	18/09/2026 15:41	Fecha/hora resolución	18/09/2026 15:53
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000001767
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000097-0001101142	Nombre Institución	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	Inicio procedimiento de compra Torunda de algodón Cód. 2-94-01-0535		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000001955	26/08/2026 21:47	CARLOS FERNANDO MENENDEZ VICENTE	MCM SA	Parcialmente con lugar	Por el fondo
8002026000001942	26/08/2026 13:58	DYANNE MAYELA ORDOÑEZ SEGURA	HOSPIMEDICA SOCIEDAD ANONIMA	Con lugar	Allanamiento

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

3. *Resultando

I. Que mediante auto número 8052026000001281 del 27 de agosto del 2026, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se refiera a los argumentos expuestos por los objetantes.

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 8002026000001955 - MCM SA

I. FONDO

1) Evaluación de la característica 6.

En la ficha técnica que forma parte del pliego de condiciones se indica lo siguiente: “**Características** / [...] 6. Presentar alta capacidad de absorción de fluidos superficiales (evidenciada por la rápida humectación del material y sin repeler el líquido).” Con respecto a la evaluación de dicha característica, la ficha técnica indica lo siguiente: “5. Evaluación de la característica 6: (absorción) / -Se procede a colocar dos (2) torundas de algodón en una bandeja metálica limpia, plana y seca, u otro instrumental. / -Se vierte 3 cc/ml de agua o solución salina sobre el centro de una torunda y 5 cc/ml sobre el centro de la otra, sin aplicar presión adicional. / -Posteriormente, se verifica de manera inmediata el comportamiento del líquido, el cual debe ser absorbido de forma rápida y uniforme, evidenciándose la humectación visible del material sin observar escurrimiento superficial ni repulsión del líquido.” (el destacado es del original) (ver pantalla del expediente denominada “Ingreso del pliego de condiciones”, renglón F. Documento del Pliego de condiciones, archivo adjunto denominado “Pliego de condiciones.zip”).

La **empresa objetante** cuestiona la forma en que se evaluará dicha característica, y en este sentido manifiesta lo siguiente: cuestiona la aplicación de 3 ml de agua o solución salina sobre una torunda y 5 ml sobre otra, por cuanto el pliego de condiciones no identifica el fundamento técnico, científico o normativo que sustenta la selección de dichos volúmenes como criterio para determinar la conformidad del producto. En este sentido, objeta la metodología específica utilizada para determinar su cumplimiento, al no encontrarse vinculada con una norma internacional o norma técnica reconocida, ni establecer parámetros suficientemente objetivos y reproducibles. También menciona que la Administración no explica cuál es la relación técnica existente entre las características físicas de la muestra y los volúmenes de 3 ml y 5 ml seleccionados para realizar el ensayo. El pliego de condiciones no establece por qué esas relaciones constituyen el parámetro técnicamente adecuado, para determinar la capacidad de absorción requerida. Tampoco se justifica por qué, tratándose de dos torundas sujetas a idénticas especificaciones de peso, diámetro, composición y finalidad, una debe evaluarse mediante 3 ml y la otra mediante 5 ml, ni se identifica norma ASTM, ISO, Farmacopea u otro método reconocido que establezca y fundamente específicamente esa metodología. Menciona que el pliego dispone que el líquido deberá ser absorbido de forma “rápida y uniforme”, con “humectación visible”, “sin observar escurrimiento superficial” y “sin repulsión del líquido”; sin embargo, no determina ¿Cuánto tiempo constituye una absorción rápida?, ¿Cómo será medida?, ¿Cuál es el límite de aceptación?, ¿bajo qué parámetro objetivo, se determinará la existencia de escurrimiento o repulsión de líquido?. En consecuencia, solicita lo siguiente:

- 1) Que se identifique expresamente en el pliego la norma, método de ensayo o estudio técnico que sustenta dichos valores y su relación con una torunda de $1\text{ g} \pm 0,2\text{ g}$ y diámetro de 2,5 a 3 cm.
- 2) Que se establezca un tiempo máximo de absorción y criterios de aceptación objetivos y cuantificables, eliminando la indeterminación asociada a expresiones como “rápida”, “uniforme” o “humectación visible”.

Al contestar la audiencia especial, la **Administración** manifiesta lo siguiente: “El criterio técnico emitido bajo el oficio número AGM-CTIMQ-0134-2026 elaborado por la Comisión Técnica de Normalización y Compras de Implementos Médicos y Quirúrgicos, con fecha 28 de agosto del 2026, constituyen el sustento técnico utilizado para la valoración de las objeciones formuladas dentro del presente trámite recursivo, manifiestan lo siguiente: / “(...) En respuesta a secuencias No. 1991289 fechada 27/08/2026 11:52, donde nos indica: ‘...Solicitud de criterio de recurso interpuesto ante la Contraloría y Administración de la empresa MCM S.A. ...’ manifestamos: OBJECIONES PRESENTADAS POR MCM S.A. mediante nota: / PRIMERA: / La ficha técnica código SIGES 2-94-01-0535, código SAP 000000008000014418, fechada 15-05-2026, versión FT 00001-0001, solicita en el apartado Evaluación de la característica 6: (absorción) que debe: ‘... -Se vierte 3 cc/ml de agua o solución salina sobre el centro de una torunda y 5 cc/ml sobre el centro de la otra, sin aplicar presión adicional...’. / Una vez analizada la objeción presentada por el objetante, se acepta de manera parcial, por lo tanto, se realiza la modificación quedando de la siguiente forma: ‘... -Se vierte cuidadosamente 3 cc/ml de agua o solución salina sobre el centro de cada torunda, sin aplicar presión adicional ni manipular el material durante la evaluación...’. / El volumen de 3 ml no corresponde a un requisito farmacopeico ni a una norma internacional específica, sino a una condición de evaluación organoléptica definida por el órgano técnico evaluador para verificar de manera uniforme el comportamiento absorbente de las muestras ofertadas. La prueba busca evidenciar la capacidad de la torunda para incorporar el líquido, sin repulsión ni escurrimiento inmediato, aspectos directamente relacionados con la funcionalidad clínica prevista del producto. Asimismo, se sustituyen criterios con mayor grado de subjetividad por parámetros funcionales directamente observables durante la evaluación, permitiendo una valoración más consistente, reproducible y alineada con el desempeño esperado del producto. / Además, se modifica y amplía la redacción de la afectación clínica, quedando de la siguiente manera: ‘...Afectación clínica: Una capacidad absorbente deficiente compromete la funcionalidad de la torunda durante procedimientos de limpieza, antisepsia o absorción de fluidos superficiales, ocasionando la necesidad de utilizar unidades adicionales o repetir el procedimiento. Esta situación incrementa la manipulación del área intervenida, el consumo del insumo y el riesgo potencial de contaminación, afectando la eficiencia y seguridad del procedimiento clínico...’. / SEGUNDA: / La ficha técnica código SIGES 2-94-01-0535, código SAP 000000008000014418, fechada 15-05-2026, versión FT 00001-0001, solicita en el apartado Evaluación de la característica 6: (absorción) que debe: ‘... -Posteriormente, se verifica de manera inmediata el comportamiento del líquido, el cual debe ser absorbido de forma rápida y uniforme, evidenciándose la humectación visible del material sin observar escurrimiento superficial ni repulsión del líquido...’. / Una vez analizada la objeción presentada por el objetante, se acepta de manera parcial, por lo tanto, se realiza la modificación quedando de la siguiente forma: ‘... -Posteriormente, se observa el comportamiento del líquido sobre las torundas, verificando que este sea incorporado a la estructura del material de manera uniforme...’. / La modificación realizada tiene como finalidad mejorar la objetividad de la evaluación organoléptica, sustituyendo criterios subjetivos por parámetros funcionales directamente observables. La nueva redacción permite verificar la incorporación uniforme del líquido en la estructura de la torunda, fortaleciendo la uniformidad, reproducibilidad y consistencia de la evaluación, sin modificar la funcionalidad clínica requerida del producto. / Por otra parte, en virtud de los cambios efectuados, se realiza el cambio de oficio en el apartado Características que indica: ‘...6. Presentar alta capacidad de absorción de fluidos superficiales (evidenciada por la rápida humectación del material y sin repeler el líquido) ...’ quedando de la siguiente forma: ‘... 6. Presentar comportamiento absorbente uniforme, permitiendo la incorporación del líquido en la estructura de la torunda sin repelerlo y sin escurrimiento inmediato...’. / La modificación realizada tiene como finalidad mejorar la objetividad y claridad de la característica evaluada. Se sustituyen los términos ‘alta capacidad de absorción’ y ‘rápida humectación’, por conceptos funcionales y directamente observables durante la evaluación organoléptica, tales como la incorporación uniforme del líquido en la estructura de la torunda, la ausencia de repulsión del líquido y la ausencia de escurrimiento inmediato. (...)” / En atención a los criterios técnicos emitidos por la Sub-Área de Desalmacenaje e Internalización y por la Comisión Técnica de Normalización y Compras de Implementos Médicos y Quirúrgicos, esta Administración estima debidamente acreditado que las observaciones planteadas por las empresas recurrentes fueron analizadas de manera integral bajo parámetros de razonabilidad, proporcionalidad y satisfacción del interés público, verificándose que las modificaciones introducidas al pliego de condiciones resultan compatibles con la necesidad institucional que origina la presente contratación. / Asimismo, se determinó que los ajustes efectuados no menoscaban las condiciones mínimas requeridas para garantizar la adecuada identificación, almacenamiento, distribución y utilización clínica del producto objeto de compra, sino que contribuyen a fortalecer la objetividad de las especificaciones técnicas y de los mecanismos de evaluación, eliminando elementos susceptibles de interpretaciones subjetivas y promoviendo una mayor certeza jurídica para los potenciales oferentes. / Lo anterior resulta congruente con los principios que informan la contratación pública previstos en la Ley N.º 9986, particularmente los de valor por el dinero, eficiencia, eficacia, transparencia, igualdad de trato, libre concurrencia y seguridad jurídica, toda vez que las modificaciones aceptadas permiten ampliar la participación de oferentes potencialmente idóneos sin comprometer la funcionalidad clínica ni los requerimientos logísticos que justifican la adquisición institucional. / Igualmente, esta actuación administrativa se encuentra debidamente motivada en criterios especializados emitidos por los órganos técnicos competentes, observando el deber de fundamentación que debe revestir todo acto administrativo y garantizando que las decisiones adoptadas respondan a elementos objetivos, verificables y vinculados directamente con el desempeño esperado del bien requerido. De esta forma, las adecuaciones incorporadas preservan la finalidad pública de la

contratación y aseguran que el procedimiento continúe desarrollándose bajo condiciones de competencia efectiva y trato equitativo entre los eventuales participantes. / En consecuencia, al haberse atendido los extremos objetados mediante modificaciones técnicamente justificadas y jurídicamente procedentes, esta Administración considera satisfechos los principios y fines que rigen la contratación pública, por lo que solicita respetuosamente a la Contraloría General de la República valorar los criterios técnicos incorporados al expediente y resolver el presente recurso conforme a derecho..”

Criterio de la División:

a) Con respecto a la norma, método de ensayo o estudio técnico que sustenta los valores de 3cc/ml y 5cc/ml y su relación con una torunda de 1 g ± 0,2 g y diámetro de 2,5 a 3 cm: en el caso bajo análisis la empresa cuestiona los valores valores de 3cc/ml y 5cc/ml fijados por la Administración para realizar las pruebas a las muestras así su relación con las medidas de la torunda, y al contestar la audiencia especial la Administración explicó que dichos valores no corresponden a un requisito farmacopeico ni a una norma internacional específica, sino a una condición definida por el órgano técnico evaluador. Ahora bien, si la empresa objetante no estaba de acuerdo con los valores establecidos por la Administración para realizar las pruebas a las muestras, le correspondía al objetante explicar y acreditar que dichos valores son desproporcionados, arbitrarios o inaplicables, o bien que resultan contrarios a la técnica o a la ciencia, lo cual no hizo. Y es que el artículo 88 de la Ley General de Contratación Pública establece la obligación para el recurrente de fundamentar adecuadamente su recurso, y en este sentido dicha norma dispone lo siguiente: *“Los recursos se presentarán debidamente fundamentados y con la prueba idónea, con invocación de los principios de la contratación pública y normas infringidas. Se deberá indicar la infracción sustancial del ordenamiento jurídico que se alegue como fundamento de la impugnación. Junto con el recurso deberán aportarse los estudios técnicos que desvirtúen los criterios en que se sustente el acto impugnado.”*. Como complemento de lo anterior, el artículo 246 del Reglamento a la ley establece que *“los recursos se presentarán debidamente fundamentados y con la prueba idónea, con la invocación de los principios y normas infringidas.”*, por su parte el artículo 254 del Reglamento a la ley dispone que *“El recurso de objeción deberá interponerse en el plazo de ocho días hábiles siguientes a la publicación del pliego de condiciones, en el sistema digital unificado, con la prueba que se estime conveniente y debidamente fundamentado a fin de demostrar que el bien o el servicio que ofrece el recurrente puede satisfacer las necesidades de la Administración. / Si se objetan aspectos técnicos del pliego de condiciones se deberá aportar prueba idónea que podrá consistir en criterios profesionales sobre la materia, información del fabricante, entre otros. Todo lo cual deberá estar vinculado con los alegatos formulados en contra del pliego de condiciones. En caso de que se aporte información del fabricante, deberá manifestarse bajo fe de juramento que esa información es actual y vigente.”*

De conformidad con dichas normas, el recurrente debe fundamentar adecuadamente sus argumentos, aportando prueba idónea que respalde las manifestaciones contenidas en el recurso. En este sentido, en la resolución R-DCP-SICOP-01146-2025 del 25 de junio del 2025 este órgano contralor indicó lo siguiente: *“1) Sobre el deber de fundamentación de los recursos de objeción: / La LGCP y su Reglamento se refieren al deber de fundamentación de los recursos de objeción al pliego de condiciones, así como a los recursos de revocatoria y de apelación del acto final, indicando en los numerales 88 de la LGCP y 246 y 254 de su Reglamento, que todo recurso debe presentarse de forma fundamentada; esto implica que se haga acompañar de la prueba idónea, así como de los estudios técnicos que desvirtúen los criterios de la Administración o que les permitan acreditar sus afirmaciones; además como parte del deber de fundamentación, los recurrentes deben indicar las normas quebrantadas e invocar los principios y normas infringidas. / A partir de lo anterior, la fundamentación se constituye en un deber que ostenta todo recurrente al momento de interponer su recurso, de manera que los recursos que no cumplan con estos aspectos mínimos de fundamentación, sufrirán como consecuencia el rechazo de sus argumentos, de conformidad con lo establecido en los artículos 87 de la LGCP y 245 inciso c) RLGP. / Lo anterior es así debido a que el pliego ostenta una presunción de validez, por lo que para desvirtuarla, el objetante debe hacerse acompañar de la prueba que sustente lo indicado, dado que no son admisibles las meras consideraciones que pueda tener el objetante; de manera entonces que tratándose de los recursos de objeción, la carga de la prueba le corresponde al recurrente que impugne el pliego de condiciones.”*

Así las cosas, se **rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso en este aspecto.

Sin embargo, llama la atención que la cláusula establece que una prueba se realizará con 3 cc/ml de agua o solución salina y otra prueba con 5 cc/ml, pero no establece qué pasará si en las pruebas realizadas a un mismo oferente una prueba con 3cc/ml si cumple y la otra prueba con 5 cc/ml no cumple, entonces **de oficio** se ordena a la Administración que indique expresamente en el pliego de condiciones qué pasará si al hacer las pruebas a los oferentes, una prueba si cumple y la otra prueba no cumple.

b) Con respecto al tiempo máximo de absorción y criterios de aceptación objetivos y cuantificables, eliminando la indeterminación asociada a expresiones como “rápida”, “uniforme” o “humectación visible”: el artículo 88 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública establece que el pliego de condiciones debe constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, concretas y objetivas. Por su parte, el artículo 95 del mismo reglamento dispone que: *“El pliego de condiciones deberá indicar el destino que se dará a las muestras, señalando el tipo de pruebas, verificaciones y valoraciones que se aplicarán, así como la autoridad encargada del estudio. Si el bien ofrecido no cumple con los requisitos de admisibilidad requeridos, la oferta será descalificada con base en el informe emitido por quien o quienes practicaron el examen.”* Así las cosas, la Administración debe establecer parámetros objetivos para realizar las pruebas, verificaciones y valoraciones que se aplicarán a las muestras. Sin embargo, en el caso bajo análisis se observa que para la evaluación de las características 6 impugnada la Administración incorpora varios términos o criterios subjetivos para evaluar las muestras, ya que incorpora términos como *“debe ser absorbido de forma rápida y uniforme”* sin definir qué debe entenderse por “rápido” ni “uniforme”, tampoco estableció un tiempo máximo de absorción que pueda ser considerado como aceptable, también incluye la frase “evidenciándose la humectación visible del material” sin explicar cuánto es suficientemente húmedo para que sea considerado visible. Así las cosas, al no establecer en el pliego de condiciones términos objetivos para realizar las pruebas a las muestras, los conceptos mencionados quedan a la subjetividad de la persona que realice la evaluación, lo cual resulta improcedente. Si bien la Administración indica que modificará la redacción de la cláusula objetada, es cierto que la redacción propuesta por la Administración no solventa las deficiencias aquí mencionadas, sea los términos subjetivos que tiene la cláusula. Por lo tanto, se declara **con lugar** el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración establezca parámetros objetivos para la evaluación de las muestras, concretamente deberá indicar cuál es el tiempo máximo de absorción que será permitido, y además deberá definir qué debe entenderse por “absorbido de forma rápida”, “uniforme” y “humectación visible”. Finalmente, se observa que la Administración indica que realizará una modificación de oficio en el apartado denominado “Características”, sin embargo sobre esa modificación no nos referimos ya que puede ser cuestionada posteriormente.

I. FONDO

1) Empaque primario.

En el documento titulado "FICHA DE CÓDIGO DE BARRAS Y CANTIDADES" que forma parte del pliego de condiciones se indica lo siguiente: "Empaque Primario: / *Etiqueta: Código de barras GS1-Datamatrix o GS1-128.* / *Cantidad: Se indica en la Ficha Técnica (bolsa plástica con 100 o 200 unidades).*" (ver pantalla del expediente denominada "Ingreso del pliego de condiciones", renglón F. Documento del Pliego de condiciones, archivo adjunto denominado "Pliego de condiciones.zip").

La **empresa objetante** solicita que se elimine el requisito de la inclusión del código de barras GS1-Datamatrix o GS1-128 en el empaque primario, considerando que dicha codificación ya se encuentra incorporada en el empaque secundario. Explica que este tipo de producto corresponde a un dispositivo médico desechable de bajo riesgo, cuya manipulación, almacenamiento, distribución y control de inventario se realiza habitualmente por medio de empaques secundarios o cajas máster, y no de manera unitaria. En este sentido, la trazabilidad del producto, incluyendo información de lote, fabricante y demás datos de identificación, puede garantizarse adecuadamente desde el empaque secundario, sin afectar la seguridad ni el control logístico del producto. Por lo tanto, considera que la inclusión del código de barras GS1-Datamatrix o GS1-128 en el empaque secundario resulta suficiente para garantizar la trazabilidad del producto, la identificación del lote y el control logístico institucional.

La **Administración** acoge la solicitud planteada por el recurrente, y en este sentido manifiesta lo siguiente: "*La Sub-Área de Desalmacenaje e Internalización, dependencia que emitió pronunciamiento mediante oficios números ALDI-SID-0677-2026 de fecha 27 de agosto de 2026 y la (sic), respectivamente, que se detallan a continuación: / "(...) En atención al recurso de objeción presentado mediante oficio 1HMD-182-2026, relacionado con la Licitación Mayor 2026LY-000097-0001101142 para el producto Torunda de algodón, código institucional 2-94-01-0535, esta Área procedió a analizar la solicitud referente a la eliminación del requisito de incorporación del código de barras GS1-Datamatrix o GS1-128 en el empaque primario. / Una vez revisados los argumentos expuestos y efectuada la valoración correspondiente, se determina que la modificación solicitada no afecta los procesos de almacenamiento y distribución institucionales ni compromete la identificación y trazabilidad del producto, considerando que dicha información continuará estando disponible en los niveles de empaque establecidos para la gestión logística del artículo. / Por lo anterior, se acoge la solicitud planteada en el recurso de objeción, procediéndose a ajustar los requisitos correspondientes de la ficha de empaque y código de barras del producto. En consecuencia, se adjunta la Ficha de Empaque y Código de Barras actualizada, en la cual se incorpora el cambio requerido, para conocimiento y los efectos que correspondan. (...)" / Por consiguiente, esta administración acoge en su totalidad el recurso de Hospimédica S.A., disponiéndose la modificación técnica a través de la actualización de la Ficha de Código de Barras y Cantidades del producto (Código 2-94-01-0535, Versión FT 00001-0001 con fecha del 27 de agosto de 2026), estableciendo expresamente en la sección de Empaque Primario: "Etiqueta: No se requiere el código de barras GS1-Datamatrix o GS1-128". (ver pantalla denominada "Detalle solicitud de auto").*

Criterio de la División: ante el allanamiento de la Administración, se **declara con lugar** el recurso interpuesto, bajo absoluta responsabilidad de la Administración como mejor conocedora de sus necesidades. Asimismo deberá la Administración realizar los ajustes respectivos al pliego y darles la publicidad pertinente.

5. Aprobaciones

Encargado	CELINA MEJIA CHAVARRIA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	18/09/2026 15:47	Vigencia certificado	20/04/2026 13:52 - 19/04/2030 13:52
DN Certificado	CN=CELINA MEJIA CHAVARRIA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=CELINA, SURNAME=MEJIA CHAVARRIA, SERIALNUMBER=CPF-01-0789-0549		
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)	18/09/2026 15:52	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	23/09/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01703-2026	Fecha notificación	18/09/2026 15:53