



**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ORDINARIO NULIDAD ABSOLUTA, EVIDENTE Y MANIFIESTA.**

**CONTRA: LA LICITACIÓN MAYOR N°2023LY-000002-0001101142 SERVICIOS DE PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN SALUD DE DIEZ (10) ÁREAS DE SALUD DE LA CAJA COSTARRICENSE Y EL ACTO FINAL.**

**PARTES INTERESADAS: COOPERATIVA COGESTIONARIA DE SALUD DE SANTA ANA R.L (COOPESANA), COOPERATIVA AUTOGESTIONARIA DE SERVICIOS INTEGRALES DE SALUD R.L. (COOPESALUD), COOPERATIVA AUTOGESTIONARIA DE SERVIDORES PARA LA SALUD INTEGRAL R.L. (COOPESAIN), COOPERATIVA AUTOGESTIONARIA DE SERVICIOS INTEGRADOS DE SALUD DE BARVA R.L. (COOPESIBA) Y ASOCIACION DE SERVICIOS MEDICOS COSTARRICENSE (ASEMECO).**

**EXPEDIENTE: 25-00107-1105-NAEM**

**CENTRO PARA LA INSTRUCCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (CIPA) CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL.** San José, al ser las 09:20 horas del 01 de julio del 2025.

**SE EMITE INFORME DE CONCLUSIONES**

Conformado debidamente como Órgano Director por la Licenciada Adriana Fiorella Ugalde Garro y el Lic. Michael Muñoz Medrano, funcionarios del Centro para la Instrucción de Procedimientos Administrativos (CIPA), emitimos el presente informe de conclusiones el cual se realiza en los siguientes términos:

I. Mediante oficio JD-0223-2025 de fecha 28 de marzo de 2025, recibido en la cuenta digital del Centro para la Instrucción de Procedimientos Administrativos (en adelante CIPA) y en Jurix, la Junta Directiva solicitó a la Dirección del CIPA, la conformación de un Órgano Director y la apertura de un procedimiento administrativo de nulidad absoluta evidente y manifiesta de la licitación mayor N°2023LY-000002-0001101142 SERVICIOS DE PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN SALUD DE DIEZ (10) ÁREAS DE SALUD DE LA CAJA COSTARRICENSE y el acto final (ver folio 61 y Cd de archivos digitales ubicado en la contraportada trasera del expediente administrativo).

II. En atención a lo anterior, el Lic. Mario Cajina Chavarría, MBA, Director del CIPA, mediante el oficio GA-CIPA-00759-2025 del 03 de abril del 2025, designó a los funcionarios Lic. Michel Muñoz Medrano y a Licda. A. Fiorella Ugalde Garro, como Órgano Director, el primero fungiendo como coordinador, con la finalidad de instruir el procedimiento de interés (ver folio



64 y Cd de archivos digitales ubicado en la contraportada trasera del expediente administrativo).

#### DETALLE DE LOS HECHOS INVESTIGADOS:

Una vez constituido el Órgano Director se procedió a dictar la resolución inicial de traslado de cargos de las 14:00 horas del 07 de abril del 2025; iniciándose así el procedimiento administrativo de nulidad absoluta evidente y manifiesta de la licitación mayor N°2023LY-000002-0001101142 SERVICIOS DE PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN SALUD DE DIEZ (10) ÁREAS DE SALUD DE LA CAJA COSTARRICENSE y el acto final, resolución que en lo pertinente dice:

#### IMPUTACIÓN DE HECHOS Y CONDUCTAS

*De conformidad con los hechos antes esgrimidos y en el orden que de seguido se procede a exponer, el presente procedimiento administrativo pretende determinar la **NULIDAD ABSOLUTA, EVIDENTE y MANIFIESTA** del procedimiento de licitación mayor N.º 2023LY-000002-0001101142 SERVICIOS DE PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN SALUD DE DIEZ (10) ÁREAS DE SALUD DE LA CAJA COSTARRICENSE y el acto final, emitido en el artículo 2 de la sesión 9464 de la Junta Directiva, celebrada el 06 de julio de 2024, recaído en las partidas 1,2,4,5,6,7,8,9,10, por contener presuntamente vicios en el motivo de dicho acto acorde con lo desarrollado por la Contraloría General de la República en la resolución R-DCP-SICOP-01606-2024, respecto de la partida 3, que señaló "Se estima que en el caso de mérito tiene lugar un vicio en el motivo del acto final -artículo 133 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP)-, dado que el mismo se dictó con sustento en los oficios "Análisis cuantitativo para la gestión de las Áreas de Salud contratadas a terceros" y No. GM-DPSS-0331-2024, en los cuales no se concluyó de forma expresa la razonabilidad del precio que se estaba valorando para la partida No. 3 y en dichos oficios para efectos del límite superior sólo se consideraron los costos promedio del servicio correspondientes a la CCSS como prestataria de servicios de salud, sin considerar la competencia del mercado;" y lo señalado por la Dirección Jurídica en los oficios GA-DJ-8755-2024 y GA-DJ-2169-2025, en cuanto a que el vicio señalado para la partida 3 es aplicable a las partidas 1,2,4,5,6,7,8,9,10; ya que dicho procedimiento no resulta conforme a lo normado en los artículos 34 y 41 la Ley General de Contratación Pública y artículos 41, 44, 85 y 139 del Reglamento de la Ley General de Contratación Pública, dado que, en apariencia no se cumplió con los requisitos normados para la formación de la voluntad administrativa.*

*De acreditarse la nulidad absoluta, evidente y manifiesta de la licitación mayor N°2023LY-000002-0001101142 SERVICIOS DE PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN SALUD DE DIEZ*



*(10) ÁREAS DE SALUD DE LA CAJA COSTARRICENSE y el acto final, la Junta Directiva podrá aplicar lo dispuesto en el artículo 171 y concordantes de la sección tercera capítulo sexto del título sexto del libro primero de la Ley General de la Administración Pública.*

#### **RECAPITULACIÓN DE ACTOS REALIZADOS POR EL ÓRGANO DIRECTOR**

1. Que en la resolución inicial de traslado de cargos de las 14:00 horas del 07 de abril del 2025, se comunicó a las partes interesadas la apertura del procedimiento administrativo de nulidad absoluta evidente y manifiesta, los derechos que como parte procedimental les asistían; así mismo, la finalidad del procedimiento administrativo, la prueba obrante en autos, el fundamento legal y se convocó a la celebración de la comparecencia oral y privada para el 14 y 15 de mayo del 2025, en la sala de audiencias N°01 del CIPA (ver folios 65 al 74 vuelto del expediente administrativo).
2. Que las partes interesadas fueron notificadas personalmente en fecha 08 de abril del 2025 (ver folios 75 al 79 del expediente administrativo).
3. A través de la resolución de las 10:10, 09:30, 08:30, 09:00 y 10:00 horas del 02 de mayo del 2025, el órgano director conoció y resolvió los diferentes recursos de revocatoria con apelación en subsidio, incidentes y excepciones en contra del traslado de cargos y dispuso elevar ante el órgano en alzada para el pronunciamiento que correspondiera (ver folios 183 al 213 del expediente administrativo).
4. Mediante el oficio GA-CIPA-00968-2025 del 05 de mayo del 2025, el órgano director trasladó los autos a la Junta Directiva para la resolución de defensas incoadas en contra del traslado de cargos (ver folios 214 del expediente administrativo).
5. En el oficio GA-CIPA-01060-2025 del 13 de mayo del 2025, el órgano director comunicó a las partes interesadas la imposibilidad de efectuar la comparecencia oral y privada por encontrarse elevado ante el órgano decisor (ver folios 348 del expediente administrativo).
6. Que en la resolución de las 12:35 horas del 30 de mayo del 2025, se comunicó el ingreso del expediente a la sede del CIPA una vez rechazadas las incidencias contra el traslado de cargos y entre otras cosas se convocó la comparecencia oral y privada para el 12 de junio del 2025, por medio de Microsoft TEAMS (ver folios 353 al 355 del expediente administrativo).
7. Según la resolución de las 12:54 horas del 03 de junio del 2025, se apercibió al representante legal de COOPESIBA a efecto de que adjuntará la condición que ostentaba el caso de la audiencia a la que debía asistir en el Tribunal Penal del III Circuito Judicial San José, con el fin de resolver la solicitud de suspensión de audiencia que se encontraba prevista para el 12 de junio del 2025 (ver folios 364 al 367 del expediente administrativo).



8. A través de la cuenta de notificaciones del CIPA se envió el citatorio al testigo y a su vez, el enlace de audiencia por TEAMS (ver folios 368 al 372 del expediente administrativo).

9. Al ser las 08:03 horas del 12 de junio del 2025, dio inicio la comparecencia oral y privada a través de Microsoft TEAMS, prevista en el procedimiento administrativo ordinario nulidad absoluta, evidente y manifiesta con número de expediente 25-00107-1105-NAEM que se sigue en contra de LA LICITACIÓN MAYOR N°2023LY-000002-0001101142 SERVICIOS DE PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN SALUD DE DIEZ (10) ÁREAS DE SALUD DE LA CAJA COSTARRICENSE Y EL ACTO FINAL. Constituido el órgano director por la Licda. Fiorella Ugalde Garro y Lic. Michael Muñoz Medrano como coordinador.

**Presentes:**

Oscar Abellán en representación de COOPESIBA

Walter Zúñiga y Lic. Guido Palacino Castillo – COOPESAIN.

Alberto Ferrero Aymerich - Roy Ramos Morales – COOPESALUD.

Luis Beirute y Lic. Jeffrey Ríos – COOPESANA.

Mónica Mora Peralta y Licda. Alejandra Montiel – ASEMECO.

**Actuaciones realizadas:**

1. Prueba de audio y video.
2. El órgano director dio apertura a la comparecencia oral y privada (indicaciones de orden).
3. Lectura de la imputación de hechos y conductas.
4. Se recibieron alegatos de apertura y se resolvieron incidencias.
5. Se aceptó prueba testimonial ofrecida por la representación de ASEMECO: Roberto Vargas Yong y Andrés Montalvo Sandí.
6. Se recibió declaración testimonial de Guillermo Calderon Villarevia.
7. Se dispuso el tiempo para ingesta de alimentos y el órgano director dejó constancia que la Licda. Ugalde Garro cuenta con licencia por lactancia y cumple un horario reducido de 07:00am a las 14:30, por lo que, en caso de ser necesario la actuación se debía de reprogramar para evacuar a los testigos de descargo.
8. Se revisaron agendas y se dispuso la **continuación de la actuación para el 19 de junio de los corrientes a partir de las 08:00 horas.**
9. Al ser las 14:06 horas se suspendió la comparecencia oral y privada al encontrarse prueba testimonial pendiente de evacuar (ver folios 408 del expediente administrativo).



10. En el oficio GA-CIPA-01337-2025 del 12 de junio del 2025, el órgano director gestionó solicitud de prueba certificada al asesor legal de Junta Directiva (ver folios 409 al 414 del expediente administrativo).

11. Por medio de la cuenta de notificaciones del CIPA se envió a la representación legal de ASEMECO los citatorios de los testigos propuestos (ver folios 454 al 456 del expediente administrativo).

12. Que al ser las 08:11 horas del 19 de junio del 2025, dio inicio la continuación de la comparecencia oral y privada a través de Microsoft TEAMS, prevista en el procedimiento administrativo ordinario nulidad absoluta, evidente y manifiesta con número de expediente 25-00107-1105-NAEM que se sigue en contra de LA LICITACIÓN MAYOR N°2023LY-000002-0001101142 SERVICIOS DE PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN SALUD DE DIEZ (10) ÁREAS DE SALUD DE LA CAJA COSTARRICENSE Y EL ACTO FINAL. Constituido el órgano director por la Licda. Fiorella Ugalde Garro y el Lic. Michael Muñoz Medrano como coordinador.

**Presentes:**

Oscar Abellán Villegas y Lic. José Manuel Núñez González - COOPESIBA

Walter Zúñiga Mora y Lic. Guido Palacino Castillo – COOPESAIN.

Alberto Ferrero Aymerich y Lic. Roy Ramos Morales – COOPESALUD.

Luis Beirute y Lic. Jeffrey Ríos – COOPESANA.

Mónica Mora Peralta y Licda. Alejandra Montiel – ASEMECO.

Este día se llevaron a cabo las siguientes actuaciones:

1. Prueba de audio y video.
2. El órgano director dio apertura a la continuación de la comparecencia oral y privada (indicaciones de orden).
3. A petición de la Licda. Mónica Mora Peralta por escrito remitido a la cuenta digital del CIPA el miércoles 18 de junio de 2025, solicitaron prescindir de los 2 testigos propuestos, los señores. Andrés Montalvo Sandí y Roberto Vargas Yong. De conformidad con el numeral 307 de la Ley General de la Administración Pública se aceptó la solicitud.
4. El Lic. Guido Palacino solicitó gestionar prueba documental, misma que en el acto se procedió a solicitar a la Dirección Financiero Contable a través del oficio GA-CIPA-01402-2025 del 19 de junio de 2025.



5. Se otorgó el espacio para la fase conclusiva, a lo que las partes interesadas se negaron a efectuar, toda vez, en que, se encontraba pendiente la respuesta de la prueba certificada.
  6. Al ser las 14:06 horas se suspendió la comparecencia oral y privada al encontrarse prueba documental pendiente de evacuar. (ver folio 499-Bis del expediente administrativo).
13. Por oficio GA-CIPA-01402-2025 del 19 de junio de 2025, se solicitó al Lic. Andrey Sanchez Duarte, en su condición de Director Financiero Contable, colaboración para remitir prueba certificada misma que fue atendida mediante oficio **GF-DFC-1346-2025** del 19 de junio de 2025, donde adjuntó el correo solicitado y la respectiva certificación. (ver folio 474 del expediente administrativo).
14. Mediante la resolución de las 11:00 horas del 20 de junio del 2025, se puso en conocimiento prueba y se señaló la continuación de la comparecencia oral y privada para el 24 de junio del 2025, por Microsoft TEAMS (ver folios 472 al 476 del expediente administrativo).
15. A través de la cuenta de notificaciones del CIPA se envió el citatorio al testigo y a su vez, el enlace de audiencia por TEAMS (ver folio 480 del expediente administrativo).
16. En acta lacónica se plasmó la actuación realizada el 24 de junio de 2025, la cual dio inicio al ser las 08:02 horas, con la continuación de la comparecencia oral y privada a través de Microsoft TEAMS, prevista en el procedimiento administrativo ordinario nulidad absoluta, evidente y manifiesta con número de expediente 25-00107-1105-NAEM que se sigue en contra de LA LICITACIÓN MAYOR N°2023LY-000002-0001101142 SERVICIOS DE PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN SALUD DE DIEZ (10) ÁREAS DE SALUD DE LA CAJA COSTARRICENSE Y EL ACTO FINAL. Constituido el órgano director por la Licda. Fiorella Ugalde Garro y el Lic. Michael Muñoz Medrano como coordinador.

**Presentes:**

Oscar Abellán Villegas- José Manuel Núñez González en representación de COOPESIBA  
Walter Zúñiga Mora y Lic. Guido Palacino Castillo – COOPESAIN.  
Alberto Ferrero Aymerich - Roy Ramos Morales – COOPESALUD.  
Lic. Jeffrey Ríos – COOPESANA.  
Mónica Mora Peralta– ASEMECO.

**Actuaciones realizadas:**

1. Prueba de audio y video.



2. El órgano director dio apertura a la continuación de la comparecencia oral y privada (indicaciones de orden).
3. Presentación de las partes.
4. Se atendieron gestiones planteadas por los apoderados de Coopesiba.
5. Se le dio el uso de la palabra al Lic. Guido Palacino.
6. Se le dio el uso de la palabra al Lic. Jeffrey Ríos.
7. Se le dio el uso de la palabra a la Licda. Alejandra Montiel.
8. Se suspendió al as 8:44 horas
9. Se reanudó a las 9.00 horas
10. En cuanto a los argumentos realizados por el Lic. Núñez, se mantiene lo resuelto por el órgano director en referencia a la resolución de las 12:35 horas del 23 de junio de 2025.
11. Se resolvió en darle una hora de tiempo al del Lic. José Manuel Núñez González para que preparara sus alegatos de apertura, así como las preguntas al testigo.
12. Se suspendió al as 9:02 horas
13. Se reanudó a las 10.00 horas
14. El apoderado de COOPESIBA, el Lic. José Manuel Núñez González recusó al órgano director, lo realizó de forma oral.
15. 10:17 horas se resolvió en declarar improcedente la recusación con contra del órgano director.
16. Se recibieron alegatos de apertura por parte del Lic. José Manuel Núñez González y se resolvieron incidencias.
17. Se recibió declaración testimonial de Guillermo Calderón Villarevia.
18. Se puso en conocimiento de los documentos que fueron enviados por COOPESAIN el 23 de junio de 2025 oficios GE-69-2025, GE-70-2025 y el oficio GE-71-2025.

Referentes a prueba documental que versa sobre:

1° Se requiera al Área Contabilidad de Costos, los papeles de trabajo, respaldos y antecedentes considerados en la emisión del oficio DFC-ACC-0291-2024 del 08 de abril del 2024, así como los que también corresponden al oficio DFC-ACC-0360-2024 del día 10 del mismo año, ya que el "Asunto" de este último, indica ser ampliación del oficio DFC-ACC-0291-2024; y desde luego, dicho Estudio de "Razonabilidad" de Precios practicado a nuestra oferta, es un elemento de valor esencial a ponderar en el procedimiento que nos ocupa.



2° Se requiera a la Subárea Diseño y Valoración de Puestos, los otros escenarios, cuya realización y existencia se desprende de su correo del 12 de marzo del año pasado; y de ser el caso, que remita también los correos respectivos con que hubieren sido comunicados tales escenarios.

Y también se ofreció de testigo a la funcionaria Melanny Chinchilla Álvarez

19. COOPESIBA remitió escrito a la cuenta del CIPA con ofrecimiento de prueba testimonial a la Sra. Azyhadee Picado Vidaurre.

20. Sobre esta prueba se admitió tanto la prueba testimonial y documental, sin embargo, se indicó que esta debía ser gestionada por las partes interesadas, a las que se les dio un plazo prudencial para que localizaran a las testigos, asimismo, gestionara la prueba documental.

Para esto se les puso en el chat de la reunión la información institucional de las testigos para facilitar su localización.

Además, se indicó que de ser posible el órgano director trataría de localizarlas.

21. 12:18 Se dispuso el tiempo para ingesta de alimentos.

22. Se reanudó a las 13.02 horas para recibir los testigos propuestos.

23. Se le dio el uso de la palabra al Lic. Guido Palacino.

24. Se le dio el uso de la palabra al Lic. José Manuel Núñez

25. Se suspendió al ser las 13:09 horas

26. Debido a la imposibilidad material de las partes interesadas COOPESIBA y COOPESAIN de aportar la prueba documental y testimonial se declaró inevaluable de conformidad con el ordinal 297, inciso 3 de la ley General de la Administración Pública.

27. En cuanto a esta resolución del órgano director los apoderados de COOPESIBA y COOPESAIN interpusieron recursos ordinarios aduciendo que se le denegó prueba, no obstante, estos se declararon improcedentes, debido a que, en ningún momento, se denegó prueba, sino que se declaró inevaluable por situaciones ajenas al órgano director.

28. Se le dio la palabra al Lic. Roy Ramos Morales apoderado de COOPESALUD para que emitiera sus conclusiones, las cuales rindió de forma verbal.

29. Se le dio la palabra al Lic. Jeffrey Ríos apoderado de COOPESANA para que emitiera sus conclusiones, las cuales rindió de forma verbal.

30. Se le dio la palabra al Lic. José Manuel Núñez González apoderado de COOPESIBA para que emitiera sus conclusiones, las cuales rindió de forma verbal.



31. Se le dio la palabra al Lic. Guido Palacino apoderado de COOPESAIN para que emitiera sus conclusiones, las cuales rindió de forma verbal, fue interrumpido para recibir a la testigo
32. El órgano director pudo contactar a la Sra. Azyhadee Picado Vidaurre, por lo cual sí se pudo recibir su testimonio.
33. 16:02 Se habilitan horas inhábiles para continuar con la audiencia.
34. 16:20 El Lic. Guido Palacino apoderado de COOPESAIN concluyó con sus alegatos.
35. Se mantiene lo resuelto sobre a la inevacuabilidad de la prueba ofrecida por parte de COOPESAIN.
36. Se indicó por parte del órgano que, si se hubiese ofrecido la prueba con la suficiente antelación, se hubieran hechos las diligencias pertinentes para que fuera llamada, ya que ahora es imposible llamar a un testigo que este incapacitado.
37. Al ser las 16:24 horas se concluyó la comparecencia oral y privada, así mismo, se indicó se les emplazó a todas las partes para que hagan llegar a la cuenta digital del CIPA, sus alegatos de conclusiones por escrito. (ver folios 527 al 528 todos frente y vuelto)

### **SOBRE LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

Es menester indicar que, durante la instrucción del procedimiento administrativo que nos ocupa la comparecencia oral y privada se realizó según las disposiciones del protocolo GA-DJ-PC001 en aprovechamiento de los recursos tecnológicos que ha brindado la Institución.

### **DEFENSAS PENDIENTES DE RESOLVER**

En la instrucción del presente procedimiento administrativo, se han acatado las prescripciones legales, además no existieron errores u omisiones capaces de producir nulidad o indefensión a las partes interesadas, a las cuales se les resguardó el derecho de defensa y debido proceso que les asistía, sin embargo, se informa al órgano decisor que en la continuación de la audiencia realizada el 24 de junio de 2025:

- Se interpuso recusación contra el órgano director por parte del apoderado legal de COOPESIVA Indicando que se había externado criterio anticipado sobre los hechos que se ventilan en el presente expediente, y por haber emitido opiniones valorativas o juicios previos, que permiten concluir razonablemente una pérdida de objetividad en el actuar de los funcionarios. *“El más vivo ejemplo es la violación expresa del artículo 267 de la ley General de la Administración Pública cuando realizan una notificación fuera de horas hábiles y la hacen vigente desde el mismo día de realización de la notificación, caso concreto*



*notificación realizada en fecha 23 de junio a las 16 horas con 03 minutos.” (ver video de audiencia -Continuación audiencia 25-00107-1105-NAEM-20250624\_100038-Grabación de la reunión 1000). SE RECHAZÓ EN PUERTAS por falta de fundamentación, debido a que no se indicó a qué causal de las enmarcadas en el Código Procesal Civil (art. 12) y no se adjuntó la prueba al respecto sobre cuáles fueron los adelantos de criterio que vertió el Órgano Director.*

- Recursos ordinarios interpuestos por los apoderados COOPESIBA Y COOPESAIN (ver video de audiencia Continuación audiencia 25-00107-1105-NAEM-20250624\_100038-Grabación de la reunión 1000), en cuanto a COOPESIBA, se revirtió lo resuelto sobre la inevaluabilidad de la prueba testimonial, en virtud de que se pudo agregar a la testigo a la Sra. **Azyhadee Picado Vidaurre**.

Por lo que se recomienda realizar una sucinta revisión por si considera resolver algún aspecto necesario.

#### HECHOS PROBADOS

Para este procedimiento, se tienen como hechos probados los siguientes:

1. Quedó demostrado que, la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios, de la Gerencia de Logística tramitó el procedimiento 2023LY-000002-0001101142 para la adquisición de Servicios de Primer Nivel de Atención en Salud de Diez Áreas de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social, en la que se establecieron 10 partidas, una para cada área de salud; asimismo se demostró que el acto final de esta compra fue la adjudicación de las 10 partidas publicadas, la cual se dio mediante acto formal de la Junta Directiva, a saber artículo 2° de la sesión N° 9464, celebrada el 06 de julio del año 2024, con respaldo a los oficios “Análisis cuantitativo para la gestión de las Áreas de Salud contratadas a terceros” y No. GM-DPSS-0331-2024.

Quedando la mencionada adjudicación de la siguiente manera:

- Partida #1 Cooperativa Cogestionaria de Salud de Santa Ana R.L. (COPELANA).
- Partida # 2 Cooperativa Cogestionaria de Salud de Santa Ana R.L. (COPELANA).
- Partida # 3 Cooperativa Cogestionaria de Salud de Santa Ana R.L. (COPELANA).
- Partida # 4 Asociación de Servicios Médicos Costarricenses. (ASEMECO).
- Partida # 5 Asociación de Servicios Médicos Costarricenses. (ASEMECO).
- Partida # 6 Cooperativa Autogestionaria de Servicios Integrales de Salud R.L. (COOPESALUD).



- Partida # 7 Cooperativa Autogestionaria de Servicios Integrales de Salud R.L. (COOPESALUD).
- Partida # 8 Cooperativa Autogestionaria de Servidores para la Salud Integral R.L. (COOPESAIN).
- Partida # 9 Cooperativa de Autogestión de Servicios Integrados de Salud de Barva R.L. (COOPESIBA).
- Partida # 10 Cooperativa de Autogestión de Servicios Integrados de Salud de Barva R.L. (COOPESIBA).

2. Se logró acreditar que en fecha 30 de julio del 2024, el oferente PSICOMED SOCIEDAD ANONIMA, presentó recurso de apelación para la partida #3 ante la Contraloría General de la República y en fecha 04 de octubre del 2024, la Contraloría otorgó audiencia a las partes.

3. Se acreditó que mediante resolución R-DCP-SICOP-01606-2024 de la Contraloría General de la República en fecha 17 de octubre del 2024, se declaró sin lugar el recurso planteado y se determinó la nulidad absoluta evidente y manifiesta de la adjudicación de la partida N°03 y llamó a la Administración a revisar si en las demás partidas podía existir el mismo riesgo, ante las deficiencias que presentaban los oficios "Análisis cuantitativo para la gestión de las Áreas de Salud contratadas a terceros" y No. GM-DPSS-0331-2024.

4. Se tiene por comprobado que mediante oficio GA-DJ-8561-2024 del 18 de octubre de 2024, el Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica, en respuesta a lo solicitado mediante oficio GLDABS-1643-2024/DABS-AABS-1316-2024/DABS-AABS-SAR-0303-2024 del 15 de octubre de 2024, omitió pronunciarse sobre las consultas expresamente planteadas en el oficio GL-DABS-1643-2024/DABS-AABS-1316-2024/DABS-AABS-SAR-0303-2024 del 15 de octubre de 2024, por el contexto jurídico y administrativo que rodea la contratación 2023LY-000002-0001101142, debido a la emisión de la resolución R-DCPSICOP016062024 del 17 de octubre de 2024; debiendo la Administración replantearse la gestión a adoptar según lo estipula el ordenamiento jurídico.

5. Que mediante oficio DABS-AABS-1354-2024/DABS-AABS-SAR-0311-2024 del 23 de octubre del 2024, el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios, procedió a emitir la solicitud a efecto de que se inicie por parte de la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios el proceso para declarar la nulidad absoluta evidente y manifiesta del procedimiento de licitación mayor N.º 2023LY-000002-0001101142 SERVICIOS DE PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN SALUD DE DIEZ (10) ÁREAS DE SALUD DE LA CAJA COSTARRICENSE y



el acto final, emitido en el artículo 2 de la sesión 9464 de la Junta Directiva, celebrada el 06 de julio de 2024, recaído en las partidas 1,2,4,5,6,7,8,9,10.

6. Mediante el oficio GL-DABS-1699-2024 del 24 de octubre de 2024, la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios, externó el apego al criterio técnico referido en el antecedente anterior y se solicitó a la Dirección Jurídica, que en el entendido de la nulidad absoluta, evidente y manifiesta de las demás partidas 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 que conforman la contratación, de conformidad con el artículo 173 de la Ley General de Administración Pública, se sirviera emitir criterio jurídico

7. Se tiene como hecho probado que, través del oficio GA-DJ-8755-2024 de fecha 14 de noviembre del 2024 suscrito por el Lic. Guillermo Calderón Villarevia abogado, la Licda. Adriana Ramírez Soiano abogada, la Licda. Dylana Jiménez Méndez jefe a.i. Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica y el Lic. Andrey Quesada Azucena Subdirector Jurídico todos de la Dirección Jurídica, remitieron a la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios las consideraciones respecto a la compra 2023LY- 000002 0001101142 así como adoptar el procedimiento estipulado en el art. 173 LGAP.

8. Quedó demostrado e inserto en el expediente de licitación que consta en SICOP en el expediente 2023LY-000002-0001101142, constan criterios técnicos que hacen referencia a la razonabilidad del precio y sus recomendaciones.

#### **HECHOS NO PROBADOS**

No existen.

#### **DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS DE PRUEBA**

En atención a lo indicado por el artículo 182 inciso 5) de la Normativa de Relaciones Laborales, se hace del conocimiento de las personas investigada y ofendida, que en el presente asunto se cuenta con la siguiente prueba:

##### **Documental:**

Se encuentran visibles en el cd de archivos digitales e insertos en el expediente administrativo.

1. Oficio JD-0223-2025 del 28 de marzo de 2025 "Comunicación de lo acordado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el artículo 6° de la sesión Ordinaria N° 9507, celebrada el 27 de marzo del año 2025".

2. Carpeta digital denominada "JD-0223-2025", la cual contiene los antecedentes del caso.

3. Expediente SICOP de la licitación mayor No. 2023LY- 000002-0001101142.

##### **Testimonial:**



**Guillermo Calderón Villarevia**, abogado de la Dirección Jurídica y participante en la emisión del Criterio GA-DJ-8755-2024 del 14 de noviembre de 2024 (ver videos de audiencia "Audiencia virtual exp. 25-00107-1105-NAEM-20250612\_132957-Grabación de la reunión" y "Continuación audiencia 25-00107-1105-NAEM-20250624\_100038-Grabación de la reunión 1000").

**Azyhadee Picado Vidaurre**, Jefe del Área de Contabilidad de Costos de la CCSS (ver video de audiencia Continuación audiencia 25-00107-1105-NAEM-20250624\_100038-Grabación de la reunión 1.22).

### **Sobre los alegatos de conclusiones**

En fecha 27 de junio de 2025 fueron enviadas a la cuenta de correo electrónico del CIPA las conclusiones por parte de la Cooperativa Autogestionaria de Servicios Integrales de Salud R.L. (COOPESALUD), Cooperativa Autogestionaria de Servidores para la Salud Integral R.L. (COOPESAIN), Cooperativa Autogestionaria de Servicios Integrados de Salud de Barva R.L. (COOPESIBA) y Asociación de Servicios Médicos Costarricense (ASEMECO).

### **CONCLUSIÓN**

De importancia para la resolución de este asunto y con base en la prueba documental que consta en autos, conforme a las reglas de la sana crítica racional y los fundamentos de hecho y de derecho y conforme al artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, se determina lo siguiente:

Se tiene que la Caja Costarricense de Seguro Social originó el procedimiento de Licitación Mayor No. 2023LY- 000002-0001101142 con el espíritu de adquirir "*Servicios de Primer Nivel de Atención en Salud de diez (10) Áreas de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social - Código Institucional 0-06-10-1000*", compuesta por 10 partidas distintas; cuyo acto final, fue dictado mediante el acuerdo primero del artículo 2 de la sesión 9464 de la Junta Directiva, celebrada el 06 de julio de 2024, recaído en las partidas 1,2,3, 4,5,6,7,8,9,10 el cual quedo expresado dicho acuerdo en el documento "*DocEnviados3768084---DocEnviados3768084---JD-0715-2024 (Art 2º Sesion (sic) Nº 9464) GM GL AI*" -oficio JD-0715-2024 del 06 de julio de 2024- en el cual se instauró que:

*"Así las cosas y habiéndose cumplido los acuerdos y considerando que el acto final debe ser emitido a fin de dar continuidad al procedimiento como mecanismo asociado al cumplimiento del fin público y la toma de decisiones para la continuidad de los servicios de salud, esta Junta Directiva acuerda:*



*Conocido el Informe Técnico desarrollado por la Dirección de Proyección de Servicios de Salud de la Gerencia Médica remitido mediante oficio GM-DPSS-0326- 2024 de fecha 03 de julio de 2024, con el "Análisis cuantitativo para la gestión de las Áreas de Salud contratadas a terceros" (julio 2024) y su complemento GM-DPSS- 0331-2024, ambos suscritos por la Ing. María de los Ángeles Gutiérrez Brenes, Directora de Proyección Servicios de Salud y emitidos en el marco de los análisis necesarios para el dictado de acto final en el procedimiento de compra N°2023LY- 000002-0001101142, aunado a los análisis técnicos y administrativos que constan en el expediente digital, se considera como insumo técnico suficiente mediante el cual se acredita la pertinencia técnica, financiera y administrativa que fundamenta la satisfacción del interés público, conservación de los actos, que vele por la continuidad de los servicios, eficacia y eficiencia del proceso de compra. Asimismo, se acredita la razonabilidad de los precios ofertados.*

*Escuchadas las argumentaciones y presentaciones efectuadas por la Ing. María de los Ángeles Gutiérrez Brenes, Directora de Proyección de Servicios de Salud de la Gerencia Médica.*

*Conociendo que en el expediente constan recomendaciones de declaratoria de infructuosidad, que el criterio legal de la unidad tramitadora que recomienda la infructuosidad se basa en el aspecto de la aparente no razonabilidad de los precios emitido por parte del Area de Costos, situación que se complementa y amplía con los Informes Técnicos de la Dirección de Proyección de Servicios de Salud antes citados, pero anteponiendo el interés público, la continuidad de los servicios, la protección del derecho a la salud y la vida de los usuarios, la Junta Directiva en uso de sus potestades, se aparta de dichos criterios y decide de la siguiente manera, por lo que la Junta Directiva de -forma unánime- **ACUERDA:***

**ACUERDA PRIMERO:** *Adjudicar la Licitación 2023LY-000002-0001101142 "SERVICIOS DE PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN SALUD DE DIEZ (10) ÁREAS DE SALUD DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL" según el siguiente detalle:*



Partida	Área de Salud	Oferente	PRECIO OFERTA	PRECIOS CON DESCUENTO**	DIFERENCIA MENSUAL	PRECIO ADJUDICADO MENSUAL
Partida N°1	Escazú	COOPESANA	€423,486,265.32	€418,908,035.43	€4,578,229.89	€418,908,035.43
Partida N°2	Santa Ana	COOPESANA	€412,883,224.72	€408,443,620.00	€4,439,604.72	€408,443,620.00
Partida N°3	San Francisco-San Antonio	COOPESANA	€260,911,624.24			€260,911,624.24
Partida N°4	La Carpio	ASEMECO	€381,161,917.32			€381,161,917.32
Partida N°5	San Sebastián-Paso Ancho	ASEMECO	€326,970,661.67			€326,970,661.67
Partida N°6	Pavas	COOPESALUD	€770,967,559.61	€652,415,647.00	€118,551,912.61	€652,415,647.00
Partida N°7	Desamparados	COOPESALUD	€684,413,896.62	€546,905,834.00	€137,508,062.62	€546,905,834.00
Partida N°8	Tibás	COOPESAIN	€329,648,041.97			€329,648,041.97
Partida N°9	San Pablo	COOPESIBA	€241,277,918.49	€240,014,683.32	€1,263,235.17	€240,014,683.32
Partida N°10	Barva	COOPESIBA	€368,065,887.34	€364,248,099.77	€3,817,787.57	€364,248,099.77
<b>Total Mensual</b>			<b>€4,199,786,997.30</b>		<b>€270,158,832.58</b>	<b>€3,929,628,164.72</b>

La adjudicación recae sobre los precios mejorados o con descuento en cada caso que se indica. Las demás condiciones y plazos de acuerdo con las ofertas. El plazo de adjudicación es de 10 años conforme a lo resuelto en el artículo 14 de la Sesión de la Junta Directiva N°9340 del 01 de junio de 2023.

Para el caso de la partida 3, en fecha 30 de julio del 2024, la empresa Psicomed S.A. planteó ante la Contraloría General de la República recurso de apelación en contra del acto final de adjudicación de la Licitación Mayor 2023LY-000002-0001101142 para la partida 3, siendo que ese órgano contralor mediante resolución R-DCPSICOP-01606-2024 del 17 de octubre de 2024, declaró sin lugar el recurso planteado y dictó de manera oficiosa la nulidad absoluta evidente y manifiesta de la adjudicación de la partida recurrida. (ver en ese sentido el expediente electrónico en SICOP).

Por oficio JD-0223-2025 del 28 de marzo de 2025, la Junta Directiva solicitó al CIPA, la conformación de un Órgano Director y consecuentemente la apertura de un procedimiento administrativo de nulidad absoluta evidente y manifiesta del acto de adjudicación de la licitación mayor N°2023LY-000002-0001101142, generando con ello, el expediente administrativo 25-00107-1105-NAEM, dentro del cual en el auto de apertura de las 14:00



horas del 07 de abril de 2025 (notificada a todas las partes el 08 de abril de los corrientes) se puso en conocimiento a las partes interesadas el objeto del procedimiento, informándoseles los derechos que les asistían, después de agotada la fase recursiva contra el auto de apertura se les otorgó audiencia de la nulidad evidente y manifiesta relativa al acto de adjudicación en relación con las ofertas adjudicatarias en las partidas 1,2,4,5,6,7,8,9 y 10.

Antes de entrar a conocer el fondo del asunto, resulta de interes traer a colación lo que indica el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, el cual reza:

*1) Cuando la nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos sea evidente y manifiesta, podrá ser declarada por la Administración en la vía administrativa, sin necesidad de recurrir al contencioso-administrativo de lesividad, previsto en el Código Procesal Contencioso-Administrativo, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República; este dictamen es obligatorio y vinculante. Cuando la nulidad absoluta verse sobre actos administrativos directamente relacionados con el proceso presupuestario o la contratación administrativa, la Contraloría General de la República deberá rendir el dictamen.*

*En ambos casos, los dictámenes respectivos deberán pronunciarse expresamente sobre el carácter absoluto, evidente y manifiesto de la nulidad invocada.*

*2) Cuando se trate de la Administración central del Estado, el ministro del ramo que dictó el respectivo acto deberá declarar la nulidad. Cuando se trate de otros entes públicos o Poderes del Estado, deberá declararla el órgano superior supremo de la jerarquía administrativa. Contra lo resuelto cabrá recurso de reposición o de reconsideración, en los términos del Código Procesal Contencioso-Administrativo.*

*3) Previo al acto final de anulación de los actos a que se refiere este artículo, la Administración deberá dar audiencia a las partes involucradas y cumplir con el debido procedimiento administrativo ordinario dispuesto en esta Ley.*

*4) La potestad de revisión oficiosa consagrada en este artículo, caducará en un año, a partir de la adopción del acto, salvo que sus efectos perduren.*

*5) La anulación administrativa de un acto contra lo dispuesto en este artículo, sea por omisión de las formalidades previstas o por no ser absoluta, evidente y manifiesta, será absolutamente nula, y la Administración estará obligada, además, al pago por daños, perjuicios y costas; todo sin perjuicio de las responsabilidades personales del servidor agente, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 199.*



6) Para los casos en que el dictado del acto administrativo viciado de nulidad absoluta, evidente y manifiesta corresponda a dos o más ministerios, o cuando se trate de la declaratoria de nulidad de actos administrativos relacionados entre sí, pero dictados por órganos distintos, regirá lo dispuesto en el inciso d) del artículo 26 de esta Ley.

7) La pretensión de lesividad no podrá deducirse por la vía de la contrademanda.

Ahora bien, siendo que, el artículo supra citado es la fuente principal del procedimiento en el que nos encontramos, también resulta pertinente convocar lo señala el artículo 214 de la Ley General de la Administración Pública, en cuanto al objeto y función de los procedimientos administrativos:

*"(...) artículo 214.- 1. El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento de posible de los fines de la Administración; con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.  
2. Su objeto más importante es la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final."*

Teniendo claro el deber de fiscalización de la Administración activa, el deber de verificar que sus actos se encuentren a derecho, se tiene que, el presente procedimiento administrativo surge en aras de verificar la NULIDAD ABSOLUTA, EVIDENTE y MANIFIESTA del procedimiento de licitación mayor N.º 2023LY-000002-0001101142 SERVICIOS DE PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN SALUD DE DIEZ ÁREAS DE SALUD DE LA CAJA COSTARRICENSE, propiamente en el acto final, emitido en el artículo 2 de la sesión 9464 de la Junta Directiva, celebrada el 06 de julio de 2024 y únicamente en cuanto a lo recaído en las partidas 1,2,4,5,6,7,8,9,10, por contener presuntamente vicios en el motivo de dicho acto acorde con lo desarrollado por la Contraloría General de la República en la resolución R-DCP-SICOP-01606-2024, respecto de la partida 3, que señaló *"Se estima que en el caso de mérito tiene lugar un vicio en el motivo del acto final -artículo 133 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP)-, dado que el mismo se dictó con sustento en los oficios "Análisis cuantitativo para la gestión de las Áreas de Salud contratadas a terceros" y No. GM-DPSS-0331-2024, en los cuales no se concluyó de forma expresa la razonabilidad del precio que se estaba valorando para la partida No. 3 y en dichos oficios para efectos del límite superior sólo se consideraron los costos promedio del servicio correspondientes a la CCSS como prestataria de servicios de salud, sin considerar la competencia del mercado;"* y lo señalado por la Dirección Jurídica en los oficios GA-DJ-8755-2024 y GA-DJ-2169-2025, en cuanto a que el vicio señalado para la partida 3 es aplicable a las partidas 1,2,4,5,6,7,8,9,10; ya que dicho procedimiento no resulta conforme a lo normado en los



artículos 34 y 41 la Ley General de Contratación Pública y artículos 41, 44, 85 y 139 del Reglamento de la Ley General de Contratación Pública, dado que, en apariencia no se cumplió con los requisitos normados para la formación de la voluntad administrativa.

Ahora bien, siguiendo la lid que nos ocupa y en análisis del artículo 2 de la sesión 9464 de la Junta Directiva, celebrada el 06 de julio de 2024, el punto medular radica en que, la Junta Directiva de la Institución se apartó del criterio vertido en el oficio GL 0989 2024 / GF DFC 1029 2024 / GIT DAI 1526 2024 / HM DG DAF 0559 2024 de fecha 31 de mayo del 2024, emitido por el equipo financiero intergerencial, conformado por la Gerencia de Logística y la Gerencia Financiera con el fin de que se verificara los estudios de razonabilidad de precios relacionados con la Licitación Mayor N° 2023LY-000002-0001101142 "Prestación de los servicios integrales de salud en un primer nivel de atención"; en dicho oficio se concluyó y se informó a la mayor autoridad institucional lo siguiente:

- 1. El estudio de razonabilidad de precios para la licitación 2023LY-000002-0001101142 parte de la información descrita en el pliego cartelario de este procedimiento de compra, a fin de establecer un mecanismo de evaluación pertinente para la determinación de la razonabilidad de los precios ofertados en cada partida, conforme a los rubros que componen el precio. Sin embargo, el pliego de condiciones no establece un método específico para el desarrollo del estudio de razonabilidad; concretamente se limita a señalar que se debe emplear la información contenida en los cuadros 1 y 2, donde se presenta la propuesta económica, los desgloses y estructura de precio.*
- 2. El Área Contabilidad de Costos apoyó su análisis a través de consultas a unidades técnicas rectoras en procesos institucionales como la Dirección de Presupuesto, la Dirección Administración y Gestión de Personal, el equipo técnico conformado por la Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Central Norte y Sur y Comisión Técnica para el Análisis de las Ofertas Licitación Mayor 2023LY-000002- 0001101142.*
- 3. El estudio de razonabilidad de precio identificó limitaciones durante su elaboración con respecto a la disponibilidad de información institucional y aportada por los oferentes, por lo tanto, se genera una conclusión sobre la razonabilidad de los precios ofertados en la licitación 2023LY-000002-0001101142, a través de la argumentación de los elementos incluidos en la evaluación, la descripción de los condicionantes del análisis y limitaciones del abordaje propuesto.*

Visto lo anterior, se tiene que ese cuerpo colegiado fue alertado que a pesar de que el pliego de condiciones no estableció un método específico para el desarrollo del estudio de



razonabilidad; este se realizó a través de consultas a unidades técnicas rectoras en procesos institucionales como la Dirección de Presupuesto, la Dirección Administración y Gestión de Personal, el equipo técnico conformado por la Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Central Norte y Sur y Comisión Técnica, ello con el espíritu de fundamentar su razonamiento en cuanto a la viabilidad de los precios ofertados., no siendo para el caso en particular, una situación antojadiza y apartada del bloque de legalidad.

No conforme con esto, y quizá por la urgencia en dictar el acto de adjudicación, el cual ya había sido objeto de prorrogas por parte de la Gerencia de Logística a través de acto motivado, posteriormente, la Junta Directiva en sesión N° 9459, celebrada el 22 de junio del año 2024, le instruyó: *“Se conforme un nuevo equipo intergerencial (Médica, Financiera, Logística) con apoyo de la Dirección Jurídica y coordinado por la Gerencia de Logística, para que en el plazo de 15 días analicen si se dispone de los elementos para presentar una propuesta robusta y debidamente motivada en satisfacción del interés público, conservación de los actos, que vele por la continuidad de los servicios, eficacia y eficiencia del proceso de compra, y en razón de los nuevos elementos aportados por los oferentes, con el fin de determinar escenarios de una adjudicación total o parcial.”*

Debido a la instrucción de Junta Directiva, es que se obtuvo que la Dirección de Proyección de Servicios de Salud, procedió mediante oficio GM-DPSS-0326-2024 de fecha 03 de julio de 2024, a remitir a la Gerencia Médica el informe denominado “Análisis cuantitativo para la gestión de las Áreas de Salud contratadas a terceros” (julio 2024) y posterior el complemento GM-DPSS-0331-2024 de fecha 05 de julio 2024 ambos suscritos por la Ing. María de los Ángeles Gutiérrez Brenes, por lo que, el Ente superior acordó: *“... Conocido el Informe Técnico desarrollado por la Dirección de Proyección de Servicios de Salud de la Gerencia Médica remitido mediante oficio GM-DPSS-0326-2024 de fecha 03 de julio de 2024, con el “Análisis cuantitativo para la gestión de las Áreas de Salud contratadas a terceros” (julio 2024) y su complemento GM-DPSS-0331-2024, ambos suscritos por la Ing. María de los Ángeles Gutiérrez Brenes, Directora de Proyección Servicios de Salud y emitidos en el marco de los análisis necesarios para el dictado de acto final en el procedimiento de compra N°2023LY-000002-0001101142, aunado a los análisis técnicos y administrativos que constan en el expediente digital, se considera como insumo técnico suficiente mediante el cual se acredita la pertinencia técnica, financiera y administrativa que fundamenta la satisfacción del interés público, conservación de los actos, que vele por la continuidad de los servicios, eficacia y eficiencia del proceso de compra. Asimismo, se acredita la razonabilidad de los precios ofertados...”* (ver oficio JD-0715-2024 del 06 de julio de 2024), es decir, recomendó la adjudicación para que la Administración procediera con el acto final de la licitación comentada.



En consecuencia, la Contraloría General de la República en la resolución R-DCP-SICOP-01606-2024, atendiendo un recurso de apelación planteado en contra de la adjudicación de la partida No. 3, resolvió de forma oficiosa de conformidad con el ordinal artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República dando con lugar a un vicio de nulidad absoluta, evidente y manifiesta recaído sobre el motivo del acto final, fundamentando principalmente, que dicho acto se dictó sin que exista estudio de razonabilidad que verificara el respectivo estudio de mercado, respecto del precio ofertado, lesionando palpablemente el cumplimiento de los numeral 44 del RLGCP en concordancia con el 34 de la LGCP, por lo tanto, ante lo resuelto por el Ente Contralor, luego de varios análisis y criterios dentro de la Institución la Dirección Jurídica emitió los criterios GA-DJ-8755-2024 y GA-DJ-2169-2025, en los cuales culminó en “... *Se concluye así, que el vicio absoluto evidente y manifiesto en la falta de “motivo” del acto final, evidenciado por el Órgano Contralor, es común sobre todas aquellas partidas objeto de adjudicación, de tal forma que afecta todos los derechos otorgados con base en ese mismo acto administrativo, Por lo que resulta procedente, adoptar el mecanismo legal correspondiente, para concretar la declaratoria de nulidad respecto de los derechos otorgados por medio del acto de adjudicación, de la contratación N°2023LY- 000002-0001101142...*”. En torno a estos criterios de la Dirección Jurídica institucional, de acuerdo con su reglamento, artículo 12, sus criterios son obligatorios para la administración.

Por lo tanto, bajo la esfera de la legalidad normada en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, es que, se ha instruido el presente procedimiento de nulidad evidente y manifiesta en el Centro para la Instrucción de Procedimientos Administrativos de la Caja Costarricense de Seguro Social con la intención de verificar la verdad real de los hechos (art 214 LGAP), auto de apertura dictado a las 14:00 horas del 07 de abril del 2025, instruido a rigor y cumplidas todas las etapas interlocutorias correspondientes.

Durante la instrucción se recibió prueba testimonial y documental, que ha sido analizada detalladamente, bajo la lógica y la experiencia, lo que viene a demostrar una teoría del caso que para este órgano director no puede pasar por alto, y es que, la Junta Directiva de la Institución a pesar de que ya contaba con criterios técnicos emitidos por entes competentes, decidió apartarse, excluirlos, y con ello dar el mérito al criterio de una Dirección que no pertenecía a los Miembros de la Comisión Intergerencial para la Consolidación de las Especificaciones Técnicas insertos en el Pliego de Condiciones, a saber:

- Dr. Randal Alvarez Juárez, Gerente Médico
- Dr. Esteban Vega de la O, Gerente Logística



- Dr. Pedro Gonzalez Morera, Director de la Dirección de Red de Servicios de Salud
- Dr. Alexander Barrantes Arroyo, funcionario Dirección Compra de Servicios de Salud
- Licda. Andrea Vargas Vargas, Jefe Subárea Gerencia de Logística
- Lic. Carlos Gómez Cruz, funcionario Dirección Regional Central Norte

Si no, que, sin motivación alguna se apartó y ratificó el apoyo en lo descrito en el criterio GM-DPSS-0331-2024 del 05 de julio de 2024, oficio de 6 páginas, elaborado por la Ing. María de los Ángeles Gutiérrez Brenes, Directora de la Dirección Proyección Servicios de Salud, el cual, no contaba con un desarrollo robusto para demostrar la línea de conclusión, en otras palabras, adolecía falta de motivación. Entonces, se visualiza una falta de motivación en el criterio supra citado y se arrastra al acuerdo de Junta Directiva, lo que conllevó el pronunciamiento de la Contraloría General de la República y no es para más, ya que si bien es cierto el Ente Contralor se pronuncia con respecto a la partida N°03, lo cierto es que, al ver las incongruencias en el criterio GM-DPSS-0331-2024 del 05 de julio de 2024, dio la alerta a la CCSS para verificar si la nulidad declarada a la partida N°03 se extendía a las restantes partidas.

Y es que, llama la atención del órgano director, que a simple vista se dio credibilidad a un solo criterio de 6 páginas, sin ahondar más en el fondo del asunto, y dejando de lado otros criterios relevantes (GL-0989-2024 / GF-DFC-1029-2024 / GIT-DAI-1526-2024 / HM-DG-DAF-0559-2024, DFC-ACC-0291-2024<sup>1</sup>, DFC-ACC-0360-2024<sup>2</sup> y DFC-ACC-0489-2024<sup>3</sup>, y DABS-AABS-1380-2024<sup>4</sup>) para lo toma de decisiones, y lo que más llama la atención es que se trata del interes y fondos públicos, de la salud, de la atención de personas , y que a pesar de la tardanza que se había dado en el procedimiento concursal para emitir el acto de adjudicación, no era una justificación válida para apartarse de estos criterios técnicos-legales y adjudicar en esas condiciones.

Llama poderosamente la atención que para adoptar el acuerdo primero en el artículo 2 de la sesión 9464 de la Junta Directiva, convocada el 06 de julio de 2024, no se justificara, fundamentara ni se motivara el acto de adjudicación apartándose de los supra citados documentos emitidos por las diversas instancias, documentos extensos que alertaban a la

<sup>1</sup> <https://www.sicop.go.cr/moduloBid/common/review/EpExamRcvResultQ.jsp?examSeqno=1329289&>

<sup>2</sup> <https://www.sicop.go.cr/moduloBid/common/info/ExInfoRcvResultQ.jsp?reqSeqno=734555&resStaffId=G4000042147098>

<sup>3</sup> <https://www.sicop.go.cr/moduloBid/common/info/ExInfoRcvResultQ.jsp?reqSeqno=743093&resStaffId=G4000042147098>

<sup>4</sup> <https://www.sicop.go.cr/moduloBid/common/review/EpExamRcvResultQ.jsp?examSeqno=1365932&examStaffId=I4000042147206>



administración de irregularidades por sobre precios o precios excesivos en las ofertas (estudio de razonabilidad de precios DFC-ACC-0291-2024) y otros donde recomendaban declarar infructuoso el procedimiento concursal y solo se hiciera especial énfasis en las recomendaciones vertidas en el oficio GM-DPSS-0331-2024 emitido por la Dirección de Proyección de Servicios de Salud.

En todo caso, tómesese en cuenta que doctrinariamente se ha indicado que:

*"El hecho de que un informe no sea vinculante, no significa, sin embargo, que carezca de todo valor, como es obvio. El artículo 43-1. c), LPA, exige, como se recordará que se motive expresamente todo acto o resolución administrativa que se aparte del criterio expresado en el informe o dictamen en cada caso emitido, lo que en el fondo significa, puesto que la exigencia de motivación está en función del eventual contraste posterior de la legalidad del acto, que sólo cuando existan buenas razones que lo justifiquen pueden los órganos activos apartarse válidamente de los informes que hayan sido sometidos por los órganos consultivos. Así lo tiene declarado, por otra parte, la jurisprudencia que con todo acierto se ha cuidado de precisar que 'aunque los informes de los órganos consultivos de la Administración no vinculan a la misma, en una valoración, discrecional primero y lógica después, tales informes merecen un determinado crédito de veracidad, dado el juicio de pericia o de apreciación de conocimientos técnicos sobre datos y circunstancias preexaminados que comportan un obligado alcance y máxime cuando se han producido con unanimidad' (Sentencia de 6 de junio de 1969)" (11) García de Enterría, Eduardo – Fernández Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Civitas, Madrid, 1977, pág. 402.*

Bajo la línea anterior, la Institución establece sus autolimitaciones según las necesidades del objeto contractual que se pretende adquirir y esto se traduce en contar con una modalidad de contratación que le sea funcional, siendo medular que en la tramitación de estos contratos priven los principios de eficiencia, eficacia y la racionalización de los fondos públicos, para lo cual, estos contratos son adjudicados por Junta Directiva (artículo 14 de la Ley Constitutiva CCSS), con el fin de garantizar un cuidado a los fondos de la Institución, no obstante, para el caso de marras a simple vista no fue así.

Verbigracia, señala la Contraloría General de la Republica en la resolución R-DGP-SICOP-01606-2024:

*"... En ese sentido, la Administración se ha limitado a señalar que no existe competencia, apartándose así del deber de fundamentación que impone el ordenamiento jurídico a quien alega -artículo 88 de la LGCP y 246 y 262 del RLGP.*



*En el presente caso se concluye que el vicio apuntado en el motivo implica una nulidad absoluta, toda vez que de haberse dictado el acto final con sustento en estudios que en materia de razonabilidad resultarán apegados a la normativa -según lo supra expuesto-; la decisión final hubiere podido ser otra. A mayor abundamiento, este órgano contralor llega al convencimiento que la nulidad absoluta apuntada es evidente y manifiesta por cuanto sin mayor ejercicio -como se indicó supra-, se evidencia que los oficios “Análisis cuantitativo para la gestión de las Áreas de Salud contratadas a terceros” y No. GM-DPSS-0331-2024 no concluyeron de forma expresa la razonabilidad del precio que se estaba valorando para la partida No. 3...*

*En consecuencia, el contenido de los oficios “Análisis cuantitativo para la gestión de las Áreas de Salud contratadas a terceros” y No. GM-DPSS-0331-2024, no resultaría suficiente de frente a los numerales 34 de la LGCP y 85 y 44 del RLGCP, a efectos de conocer los precios de mercado y por ende, determinar la razonabilidad o no del precio correspondiente a la partida No. 3 que se estaba valorando, presentando así el acto final dictado un vicio en cuanto al motivo...”*

Dicho esto, lo evidente y manifiesto proviene de los oficios “Análisis cuantitativo para la gestión de las Áreas de Salud contratadas a terceros” y No. GM-DPSS-0331-2024, ya que, estos no se ajustaron a lo establecido en los numerales 34 de la LGCP y 85 y 44 del RLGCP, aquí no se cuestiona, el proceder de las empresas, ya que, en tesis de principio fue la Administración la que incurrió en un gravoso error en apartarse de los demás criterios técnicos plasmados en diversos documentos, situación que, además, transgredió el principio de legalidad.

En resumen, sobre la **motivación** de los actos, la Ley General de la Administración Pública en el artículo 136 reza:

- 1. Serán motivados con mención, sucinta al menos, de sus fundamentos:*
  - a) Los actos que impongan obligaciones o que limiten, supriman o denieguen derechos subjetivos;*
  - b) Los que resuelvan recursos;*
  - c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos;*
  - d) Los de suspensión de actos que hayan sido objeto del recurso;*
  - e) Los reglamentos y actos discrecionales de alcance general; y*
  - f) Los que deban serlo en virtud de ley.*



*2. La motivación podrá consistir en la referencia explícita o inequívoca a los motivos de la petición del administrado, o bien a propuestas, dictámenes o resoluciones previas que hayan determinado realmente la adopción del acto, a condición de que se acompañe su copia.*

Por su parte el artículo 247 del mismo cuerpo normativo antes citado dice: *"La comunicación hecha por un medio inadecuado, o fuera del lugar debido, u omisa en cuanto a una parte cualquiera de la disposición del acto, será absolutamente nula"*.

Asimismo, la motivación tiene tres funciones, a saber: 1) el control democrático por parte de la población; 2) la certeza y exactitud de lo dispuesto en el acto administrativo; y, 3) el control jurisdiccional de los actos administrativos. El claro objetivo de estas funciones es prohibir la arbitrariedad y la desviación de poder, con un perfil jurídico procedente desde la propia Constitución Política (arts. 9, 11 y 49).

La Sala Constitucional ha reconocido lo siguiente:

*"En cuanto a la motivación de los actos administrativos se debe entender como la fundamentación que deben dar las autoridades públicas del contenido del acto que emiten, tomando en cuenta los motivos de hecho y de derecho, y el fin que se pretende con la decisión. En reiterada jurisprudencia, este tribunal ha manifestado que la motivación de los actos administrativos es una exigencia del principio constitucional del debido proceso así como del derecho de defensa e implica una referencia a hechos y fundamentos de derecho, de manera que el administrado conozca los motivos por los cuales ha de ser sancionado o por los cuales se le deniega una gestión que afecta sus intereses o incluso sus derechos subjetivos"*.

(Sentencia número 07924-99 de las 17:48 horas del 13 de octubre de 1999).

Así las cosas, lo que quiere evidenciar el órgano director es que el oficio GM-DPSS-0331-2024 fue deficiente y no se ajustó a los presupuestos establecidos en los artículos 34 y 41 la Ley General de Contratación Pública y artículos 41, 44, 85 y 139 del Reglamento de la Ley General de Contratación Pública, criterio técnico que fue tomado como base para el acto final de la Licitación N°2023LY- 000002-0001101142, por lo que, lo procedente sería declarar la nulidad evidente y manifiesta, retrotraer el acto final y sanear lo relativo a la razonabilidad de precios y estudio de mercado de las empresas adjudicadas con criterios técnicos que cuenten con información fehaciente y veraz.

En otras palabras, el oficio GM-DPSS-0331-2024 no motivó si los informes técnicos, análisis cuantitativos, informes complementarios que constaban en el expediente se tomaron como insumo para su conclusión, se limitó a realizar una propuesta sin referirse a más, lo que conllevó a adoptar una decisión con falta de motivación del acto, lo que implica corregir el



procedimiento bajo el principio de transparencia, buena fe, eficiencia de la Administración y motivar a derecho cuales documentos serán valorados para efectuar el acto final como corresponde.

Cabe agregar que, en efecto la resolución R-DCP-SICOP-01606-2024 de la Contraloría se refiere y declara la nulidad evidente y manifiesta de la partida N°03, sin embargo, en la misma resolución alerta a la Administración de las deficiencias que presenta el criterio GM-DPSS-0331-2024 y llama a que se analice si en las demás partidas aplica lo declarado por esa autoridad en la partida N°03, lo que en efecto se hizo y se ha evidenciado en la presente conclusión.

Es importante indicar, que, de no existir la resolución citada supra de la Contraloría, la administración, hubiese insistido al amparo de la satisfacción del interés público en ejecutar los contratos surgidos de esa licitación en las distintas partidas a pesar de existir esa patología jurídica en la falta de motivación del acto de adjudicación en las condiciones en que se dio en el presente procedimiento concursal.

En cuanto a los alegatos de conclusiones de COOPESAIN, su apoderado indica: “[...] el órgano con competencia para el dictado del acto final, razonablemente y en forma motivada, dispuso apartarse de las incorrectas conclusiones de ese estudio de razonabilidad y de la recomendación de infructuosidad de un procedimiento licitatorio, que bien amerita ser conservado; y cuyo acto final para la Partida N° 8, derivó ya en el perfeccionamiento de una relación contractual, [...]” por lo expuesto at supra, esto no ocurrió, la motivación por parte de ese órgano colegiado no motivó las razones del porqué se apartó de los reiterado criterios técnicos legales, que recomendaban no adjudicar en esos términos, por la no razonabilidad de los precios en todas las partidas. Además, valga decir, que los representantes de las cooperativas mantuvieron una misma línea de defensa, achacando al órgano director supuestos vicios en la instrucción del procedimiento y que, en el expediente licitatorio si cuenta con criterios, estudios de mercado y de razonabilidad, por lo que, no les aplica la declaratoria de nulidad hacia sus partidas, manifiestos que no llevan la razón, en virtud, de todo lo desarrollado anteriormente, que a nuestro criterio se encuentra ampliamente motivado a derecho, por su parte, es entendible el derecho de defensa que se debe ejercer en un procedimiento administrativo, no obstante, no comparte el órgano director, que en virtud de esa defensa, se transgredieran principios éticos por parte de algunos de los apoderados de las cooperativas, ya que como se puede visualizar en los videos de las audiencias, la forma imperiosa de litigar.



**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**  
Gerencia Administrativa  
Centro para la Instrucción de Procedimientos Administrativos  
Teléfono: 2539-0587 ext. 6104 y 2539-0589 ext.6106 Fax 2258-8510  
Correo electrónico: [ga\\_cipa@ccss.sa.cr](mailto:ga_cipa@ccss.sa.cr)

---

Se deja así rendido el presente Informe de conclusiones del Órgano Director, el que se traslada a la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, para el traslado a la Contraloría General de la República **antes del 06 de julio de 2025** con el fin de obtener el dictamen correspondiente. El informe de conclusiones, según el criterio de la Procuraduría General de la República, es emitido por un órgano instructor, es un acto preparatorio, meramente recomendativo, es un insumo para que el Órgano Decisor pueda emitir el acto final del procedimiento administrativo, no es vinculante para este. (Dictamen 126 del 11/05/2009).  
Notifíquese.

### ÓRGANO DIRECTOR

ADRIANA  
FIORELLA UGALDE  
GARRO (FIRMA)  
Licda. A. Fiorella Ugalde Garro

Firmado digitalmente por  
ADRIANA FIORELLA  
UGALDE GARRO (FIRMA)  
Fecha: 2025.07.01 09:26:22  
-06'00'

MICHAEL  
EDUARDO MUÑOZ  
MEDRANO (FIRMA)  
Lic. Michael Muñoz Medrano  
Coordinador

Firmado digitalmente por  
MICHAEL EDUARDO MUÑOZ  
MEDRANO (FIRMA)  
Fecha: 2025.07.01 09:24:29  
-06'00'