

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	DAVID VENEGAS ROJAS		
Fecha/hora gestión	04/02/2025 15:39	Fecha/hora resolución	04/02/2025 18:38
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000000212
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2024LY-000004-0001102601	Nombre Institución	Caja Costarricense de Seguro Social
Descripción del procedimiento	Implementos e insumos de limpieza		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000000019	08/01/2025 12:23	JOSE RODRIGO MONGE PHILLIPS	LEMEN DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

3. *Validaciones de control

- Tipo de procedimiento
- En tiempo
- Prórroga de apertura de ofertas
- Legitimación
- Quién firma el recurso
- Firma digital
- Pliego de Condiciones Objetado
- Temas previstos

4. *Resultando

I. Que el ocho de enero de dos mil veinticinco, la empresa Lemen de Costa Rica S.A (en adelante Lemen) mediante el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), interpuso recurso de objeción (recurso No. 8002025000000019) en contra del pliego de la Licitación Mayor 2024LY-000004-000110260 promovida por la Caja Costarricense de Seguro Social (en adelante CCSS), para la compra de implementos de insumos de limpieza

II. Que el catorce de enero de dos mil veinticinco, mediante el auto No. 8052025000000072, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara respecto del recurso de objeción interpuesto. Dicha audiencia fue contestada por la Administración, mediante respuesta que se encuentra incorporada al expediente del recurso de objeción.

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

5. *Considerando

5.1 - Recurso 8002025000000019 - LEMEN DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA

Recurso de objeción – modificaciones, aclaraciones, prórrogas - Argumento de las partes

Los argumentos de las partes se pueden ver en el expediente del recurso de objeción 8002025000000019

Recurso de objeción – modificaciones, aclaraciones, prórrogas - Argumentación de la CGR

Parcialmente con lugar

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. A efectos de los puntos que se resolverán en el caso bajo análisis, resulta necesario tener claro algunas consideraciones generales y preliminares necesarias para la resolución del caso.

a) Sobre la observancia de la regla fiscal: De conformidad con el artículo 11, Capítulo IV, Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 del 3 de diciembre de 2018 y el Decreto Ejecutivo No. 41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley No. 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 2024, 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.

b) Sobre la competencia del órgano contralor para conocer el presente recurso de objeción. Para determinar la competencia de la Contraloría General para conocer el recurso interpuesto debe considerarse que la competencia de este órgano contralor en cuanto al régimen recursivo dispuesto en la LGCP es de orden cualitativa, en razón del tipo de procedimiento que ha dispuesto la Administración contratante, toda vez que 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. Siendo que en este caso el procedimiento impugnado es una licitación mayor, se ostenta la competencia para su conocimiento por el fondo.

II. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO INTERPUESTO POR LA EMPRESA LEMEN DE COSTA RICA S.A. Con respecto de los argumentos de la empresa objetante y la posición de la Administración, se remite a los escritos que constan en este expediente electrónico de la licitación recurrida.

1) Sobre las especificaciones técnicas de las líneas 1 y 2. Criterio de la División. El pliego objetado dispone en cuanto a la Línea 1 referida a papel higiénico en rollo tipo Jumbo:

Papel higiénico en rollo tipo Jumbo.

Longitud 500 mtrs aproximadamente.

La presentación del papel deberá ser de hoja sencilla, color blanco, de textura suave, verificable por pruebas organolépticas.

Papel elaborado con al menos 50% de material reciclado.

(Presentar certificación del ente certificador reconocido por el ECA).

Ancho de la hoja entre 8,8 y 9,7 cm aproximadamente con fragancia, para uso en dispensador.

Papel enrollado en un cono reforzado para que el rollo mantenga su uniformidad.

Debe de presentar copia certificada de garantía del fabricante, por defectos en la elaboración de los mismo (sic), con un plazo no mayor de 12 meses naturales de emitida. (ISO-9001 ó ISO-14001-2015)

Indicar en la oferta, la marca y el modelo del producto ofertado.

(Presentar certificación del ente certificador y el modelo del producto por el ECA)

Resistencia en seco: que permita extraer hasta un metro de papel del dispensador sin roturas o desgarros.

Papel libre de partículas y manchas, agujeros, aglutinamientos de fibra o cualquier otro material que afecten su calidad y desempeño.

Debe presentar copia del certificado de garantía del fabricante, por defectos en la elaboración en los mismos.

Empaque en cajas de cartón reciclado tipo Kraft, ó bolsas plásticas con 06 unidades por caja para facilitar su almacenamiento y evitar su deterioro. (...)

Capacidad de absorción: Presentar certificado mínimo de absorción.

Adjuntar ficha técnica, en idioma español.

Tipo: biodegradable.

Cono: reforzado diámetro entre 7.0 y 8.1 cm.

Gramaje: 28g/m2.

En relación con la Línea 2 referida a toallas para el secado de manos, el pliego dispone bajo las especificaciones técnicas que:

Toallas para secado de manos en papel resistente y de suave.

Capacidad de absorción: Presentar certificado mínimo de absorción

Color blanco, hoja sencilla.

Ancho de la hoja 20cm, diámetro del cono 41cm.

Composición del producto: al menos 85% (+-5) Fibra secundaria (reciclada) 15% (Fibra virgen).

Microembozada, dando mayor suavidad.

Con 500 hojas aproximadamente.

Longitud lineal de 240m

Peso bruto mínimo por unidad de 1800g.

Resistencia en seco: que permita extraer hasta un metro de papel del dispensador sin roturas o desgarros.

Con un cono reforzado para que se mantenga uniformidad.

Papel libre de partículas y manchas, agujeros, aglutinamientos de fibra o cualquier otro material que afecten su calidad y desempeño.

Debe presentar copia del certificado de garantía del fabricante, por defectos en la elaboración en los mismos.

Con relieve y volumen que proporcionen mayor absorción y rendimiento.

Empaque en cajas de cartón reciclado tipo Kraft, ó bolsas plásticas con 06 unidades por caja para facilitar su almacenamiento y evitar su deterioro. (...)

Indicar en la oferta, la marca y el modelo del producto ofertado.

Capacidad de absorción: Presentar certificado mínimo de absorción.

Adjuntar ficha técnica en idioma español.

La empresa recurrente cuestiona que se desconoce cómo se llegó a estos valores y cuestiona la falta de estudio de mercado dispuesto por el artículo 34 LGCP lo cual estima relevante frente a la libre competencia, en apoyo de lo cual cita varias resoluciones de la Contraloría General sobre el tema. Considera que los análisis realizados sólo considera precios, lo cual también ha abordado la Contraloría General en un sentido amplio de las variables que debe utilizarse.

a) Sobre el papel higiénico cuestiona que tanto el diámetro del cono como el gramaje solo se encuentran en la ficha técnica de la empresa Polim PRLM, mientras que sí se considera que los dispensadores se requieren a préstamo, definir el valor de diámetro del cono del rollo no es necesario, pues basta con solicitar que sea funcional con el dispensador a entregar. Por ello requiere redefinir el diámetro en un rango de 7.5 a 8.7 cm y en cuanto al gramaje que se acepte valores de gramaje de 20 g/m2.

b) Sobre las toallas para el secado de manos cuestiona que no se justificó tampoco el diámetro de 41 cms considerando también que el adjudicatario debe aportar el dispensador, lo cual no se estima indispensable para la funcionalidad de la toalla. De igual forma, considera que el peso bruto de 1800 gramos no es el usual conforme el estudio de mercado, el cual sólo cumple la marca nacional CEK. Así entonces, considera que según su análisis de mercado el peso va de 1543 a 1655 gramos, que estima distante de los 1800 gramos. Por esa razón, solicita que se elimine el diámetro del cono por carecer de relevancia y pertinencia en vista que el adjudicatario aportará el dispensario o que se defina un valor de tolerancia entre 4.1 cm y 5.0 cm; mientras que sobre el peso solicita que se permita ofrecer productos con peso de 1540 gramos.

La Administración señala respecto del papel higiénico que mantiene el diámetro del cono entre 7.0 y 8.1 cm, en la medida que lo importante es que el cono se ajuste y ruede el papel higiénico con facilidad, toda vez que según la experiencia de los dispensadores que tiene el hospital que son de diferentes marcas y se han ajustado al papel higiénico de diferentes proveedores. Sin embargo, si acepta modificar el gramaje mínimo de 20g/m2, por lo que existe un allanamiento parcial sobre el papel higiénico. En cuanto a las toallas de secado de manos considera que las condiciones están establecidas desde el catálogo de suministro del nivel central y que no se pueden modificar, todo lo cual lo sustenta en el ejercicio de discrecionalidad administrativa

Como un aspecto general, se ha cuestionado que no existe un estudio de mercado conforme dispone la normativa vigente, por lo cual estima la empresa recurrente que los requerimientos limitan la participación no sólo de su oferta sino de otros potenciales oferentes según un estudio de mercado que realizó para ambos productos. Al respecto, estima este órgano contralor que no basta invocar el incumplimiento de un requisito del ordenamiento jurídico, sino que en virtud de la presunción de validez que cobija el pliego se impone el análisis específico de cómo se limita la participación y precisamente porqué resulta injustificada esa limitación (toda vez que la limitación puede resultar justificada).

En ese sentido, los potenciales errores que pueda tener el ejercicio de mercado (aún cuando podría sustentarse en otros análisis institucionales), no exime de que la empresa objetante fundamente su recurso en los términos exigidos por el párrafo segundo del artículo 254 del RLSCP; es decir, que demuestre cómo el bien que ofrecería atiende las necesidades de la Administración. En ese sentido, de la respuesta del Hospital se desprende que existen otros dispensadores en el hospital y no únicamente los 175 que se entregarán con este concurso, por lo que se hacía necesario que la empresa recurrente demostrara cómo las medidas de diámetro y otras características técnicas como gramaje y peso se ajustan a los dispensadores existentes y en general a las necesidades institucionales.

Esta fundamentación es clave para desvirtuar la presunción de validez del pliego en este caso, por lo que aunque se refiere un estudio de mercado y se aportan catálogos o fichas, lo cierto es que ello es insuficiente frente a la acreditación de cuáles son las necesidades que tiene el Hospital y cómo serían solventadas en forma equivalente en caso de aceptarse lo solicitado. Es por ello que se impone el **rechazo de este punto por falta de fundamentación** en el tanto no basta con referir las características de mercado sino que en específico debía defenderse cómo los productos de Lemen permiten atender la necesidad de la Administración y con ello se configura no sólo una insuficiente lectura de mercado sino también la limitación injustificada a un producto que sí atendería los requerimientos y necesidades. No se deja de lado que la Administración sí aceptó modificar el gramaje mínimo, por lo que se **declara parcialmente con lugar** ese aspecto en tanto existe un allanamiento parcial sobre el papel higiénico.

2) Variables para la aplicación de la cláusula penal (líneas 1 a 5 y 8). Criterio de la División. En relación con este tema, se cuestiona que el pliego no indica sobre qué suma aplicará el porcentaje de 1.78% de la sanción económica, lo cual se entiende que es la orden de pedido o de compra y no el valor del contrato pues resultaría desproporcionado. Por ello requiere que se modifique el pliego para que se defina que el porcentaje a aplicar por concepto de cláusula penal es sobre el valor de la orden de pedido.

Por su parte, la Administración estima que no comparte la propuesta y aclara que las multas se aplican por cada orden de pedido en la línea donde surge el incumplimiento, lo que significa por lo facturado en ese pedido no sobre el monto total adjudicado.

En el caso, estima este órgano contralor que efectivamente el pliego no precise la base para la imposición de la sanción pecuniaria, por lo que se estimaba necesaria su definición. De la lectura de la respuesta de la Administración se ha definido que efectivamente la sanción se hará en función de la orden de pedido pero de cada línea, por lo que se **declara con lugar** el recurso en este punto. En virtud de lo anterior, proceda la Administración a la respectiva modificación del pliego, la cual deberá comunicar por los mecanismos usuales.

6. Aprobaciones

Encargado	ADRIANA PACHECO VARGAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	04/02/2025 18:38	Vigencia certificado	26/07/2022 13:17 - 25/07/2026 13:17
DN Certificado	CN=ADRIANA PACHECO VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ADRIANA, SURNAME=PACHECO VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-01-0960-0433		
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		

7. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	07/02/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00197-2025	Fecha notificación	04/02/2025 18:38

