



Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Encargado	Maribel Astúa Jiménez				
Fecha/hora gestión	04/11/2025 17:13	Fecha/hora resolución	04/11/2025 17:31		
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000002177		
* Tipo de resolución	Fondo				
Número de procedimiento	2025LY-000013-0004900001	Nombre Institución	BANCO CENTRAL DE COSTA RICA		
Descripción del procedimiento	ADQUISICION DE SUMINISTROS DE OFICINA Y LIMPIEZA SEGUN DEMANDA PARA EL BANCO CENTRAL (BCCR) Y LOS ORGANOS DE DESCONCENTRACION MAXIMA (ODM)				

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000002125	13/10/2025 17:07	CARLOS VICENTE RAPPACCIOLI GARCIA	CARLOS VICENTE RAPPACCIOLI GARCIA	Parcialmente con lugar	No aplica
8002025000002103	10/10/2025 09:38	FEDERICO DE LOS ANGELES MADRIGAL CERDAS	PROLIM PRLM SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica
8002025000002075	08/10/2025 11:36	MARCELA HIDALGO HENDERSON	CORPORACION CEK DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

Emitir el por tanto de la resolución

3. *Resultando

I.- Que el día ocho de octubre, diez de octubre y trece de octubre todos del dos mil veinticinco, las empresas CORPORACIÓN CEK DE COSTA RICA SOCIEDAD ANÓNIMA (No.8002025000002075), PROLIM PRLM SOCIEDAD ANÓNIMA (No.8002025000002103) y el señor CARLOS VICENTE RAPPACCIOLI GARCIA (No.8002025000002125), respectivamente interponen ante la Contraloría General de la República, a través del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), recursos de objeción en contra del pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. 2025LY-000013-0004900001, promovida por el Banco Central de Costa Rica para la adquisición de suministros de oficina y limpieza según demanda para el Banco Central (BCCR) y los órganos de desconcentración máxima (ODM).

II.- Que mediante auto No.8052025000002107 de las once horas con veinticinco minutos del catorce de octubre de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia especial a la licitante para que se pronunciara sobre el recurso de objeción interpuesto. Dicha audiencia fue atendida por la Administración mediante documento No.8062025000004114 del veinticuatro de octubre de dos mil veinticinco.

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.

4. *Considerando

Recurso 8002025000002125 - CARLOS VICENTE RAPPACCIOLI GARCIA

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. i) Sobre la observancia de la regla fiscal: “Consideración de oficio: De conformidad con el artículo 11 y el Capítulo IV, ambos del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 del 3 de diciembre de 2018 y el Decreto Ejecutivo N°41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley N°9635, Responsabilidad Fiscal de la República, se recuerda a la Administración licitante, su deber de verificar desde la fase de presupuestación de la contratación, el cumplimiento al límite de regla fiscal previsto para el ejercicio económico del año en curso, así como el marco de presupuestación plurianual dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política. Para estos efectos, la Administración deberá adoptar las medidas de control interno necesarias para verificar que el monto asignado a la contratación que se licita cumple con dichas disposiciones, debiendo advertirse que su inobservancia podría generar responsabilidad administrativa del funcionario, conforme lo regulado en el artículo 26 de la citada Ley.”

II. SOBRE EL FONDO DE LOS RECURSOS DE OBJECCIÓN INTERPUESTOS. Sobre la cotización por dos grandes partidas. Criterio de la División. En el caso, se tiene que los tres recurrentes objetan el mismo tema, por lo que para efectos de la tramitación de las objeciones se atenderán como un único punto. En el caso la empresa **PROLIM** señala que si bien instituciones tienen discrecionalidad al elaborar el pliego de licitación, la segregación de ítems o la agrupación por naturaleza (ej. limpieza y oficina por separado) es preferible para fomentar la competencia y obtener mejores precios. Cuestiona que cuando se agrupan muchos ítems diferentes (ej. limpieza y oficina), las empresas que no tienen todos los productos deben tercerizarlos, lo que incrementa el precio final y las obliga a actuar como intermediarios. De esa forma, estima que la segregación de esas partidas permite la participación de empresas especializadas (fabricantes o importadores directos), quienes ofrecen un menor precio al eliminar intermediarios y plantea como riesgos que si el importador del intermediario falla, la empresa contratada debe buscar soluciones más caras, poniendo en riesgo la situación financiera de la empresa y el suministro a los usuarios de la institución; así como el hecho de que un producto tercerizado no siempre cuenta con el soporte técnico adecuado para atender eventualidades. Por ello, solicita la separación de partidas por naturaleza para garantizar mejores precios y evitar los riesgos asociados a la intermediación.

Por su parte **Corporación CEK de Costa Rica** cuestiona la decisión de la Administración de crear solo dos partidas grandes (Líneas 1-99 en Partida 1 y Líneas 100-190 en Partida 2) sin basarse en las características o similitudes de los productos. Al respecto cuestiona que se limita la competencia con una agrupación sin criterio de especialización que limita innecesariamente la participación de empresas especializadas en familias de productos específicos. A lo que agrega que al mezclar una extensa variedad de productos (ej. limpieza y oficina en la Partida 1) con especificaciones particulares en una sola partida, se reduce la participación a muy pocos oferentes; para lo cual inclusive en el estudio de mercado se tuvo que apoyar en diferentes contratos de SICOP, lo que demuestra que ninguna empresa individual pudo cotizar la totalidad de los productos requeridos. De esa forma, estima que la agrupación contradice la normativa y debe reformularse para licitar artículos funcionalmente independientes (como suministros de oficina o mobiliario) de manera individual o por categorías, cumpliendo con la ley y promoviendo la libre competencia y transparencia.

Por último, el señor **Carlos Vicente Rappaccioli García** señala que la Administración pretende agrupar una gran cantidad y variedad de productos (Líneas 1-99 en Partida 1 y Líneas 100-190 en Partida 2) en solo dos partidas grandes, lo cual en su criterio limita innecesariamente la participación y la libre competencia, ya que mezcla productos genéricos con otros de especificaciones muy particulares, lo que implica que muy pocos oferentes en el país puedan concursar por los lotes completos; con lo que se contradice el objetivo de una mayor oportunidad de elección. Es por ello que, solicita que se separen los productos por su naturaleza y funcionalidad, específicamente separando los insumos de oficina y artículos materiales (papelería, bolsas, etc.) de los químicos, de manera que propone agrupar únicamente un listado específico de líneas (1, 2, 20, 76, 77, 78, 80, 109, 112, 115 y 116) en una sola partida, dejando los demás artículos de oficina en partidas separadas, según lo determine la Administración.

Por su parte, la **Administración** defiende la exigencia de que un único proveedor participe en la totalidad de las líneas (190 en total) basándose en una justificación técnica plenamente acreditada, tal como lo permite el Artículo 90 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (LGCP). Como justificaciones de esa limitación cuestionada, señala que el suministro de artículos de oficina y limpieza requiere un manejo integral para asegurar la homogeneidad de la calidad, la uniformidad en las entregas y el cumplimiento de estándares en

todas las dependencias, a lo que agrega que dividir el contrato podría generar discrepancias de calidad, incompatibilidades logísticas e incumplimientos parciales, afectando la continuidad del servicio. A su vez, indica que un único proveedor optimiza el control, la recepción y la distribución, centralizando la gestión contractual (jurídica, técnica y financiera), lo que facilita la trazabilidad, la verificación y la exigencia de garantías, lo que favorece la eficiencia y el valor por dinero. De igual forma, señala que la contratación única genera mejores condiciones económicas y logísticas (economías de escala), resultando en un uso más eficiente de los recursos públicos.

La Administración también refiere como parte de sus argumentos que la división de las 190 líneas en dos partidas no es una decisión funcional o jurídica de la Administración de fragmentar el objeto contractual, sino que esta división es exclusivamente una limitación operativa del Sistema Digital Unificado (SICOP), el cual solo permite un máximo de 99 líneas por partida.

Sobre el particular, estima este órgano contralor que como bien se discute, inciso 2) subinciso h) del artículo 90 RLGCP dispone que el pliego del concurso debe indicar que se reserva el derecho de adjudicar parcialmente una misma línea o bien parte de un mismo objeto de conformidad con lo establecido en la decisión inicial; de manera que esta alternativa será posible cuando el objeto lo permita y ello no afecte su funcionalidad; disponiendo que la obligación de participar en la totalidad de las líneas, solamente será posible cuando exista una justificación técnica para ello y así haya sido advertido en el pliego de condiciones. De esa forma, el RLGCP prioriza la libre concurrencia y la mayor participación al restringir la participación de la totalidad de las líneas *“solamente será posible cuando exista una justificación técnica para ello”*, en la medida que es posible limitar la participación en forma justificada.

En primer término, estima este órgano contralor que si bien se ha cuestionado que los recursos adolecen de fundamentación, en el caso se denota que el reclamo que se ha realizado se refiere a la insuficiente motivación de la obligación de cotizar las dos partidas del concurso y las diferencias de naturaleza entre los bienes agrupados; lo cual si bien pudo ameritar un mayor detalle respecto del giro comercial y cómo se articula el mercado alrededor de estos objetos contractuales; lo cierto es que plantea un aspecto medular relacionado también con su imposibilidad de participación en función a su giro comercial y la exigencia de una justificación para la obligación de participar en todas las líneas que se echa de menos en el expediente conforme dispone la norma reglamentaria ya referida. De esa forma, no se alega una simple omisión de la actuación de la Administración sino que se expone en el caso específico de PROLIM que se requirió explicaciones a la Administración, sobre las razones técnicas de la agrupación, las cuales precisamente pretende desvirtuar con la presentación del recurso, por lo que se procederá al análisis de fondo de lo planteado.

En segundo lugar, se desprende de una lectura de la decisión inicial en este concurso (oficio DI-1288-2025 del 28 de agosto de 2025) y según disponen los artículos 86 inciso b) y 90 inciso 2.h RLGCP, que se indicó que: *“SOLO EN EL CASO DE VARIAS LÍNEAS, permítase marcar con una X si existe la siguiente posibilidad: Adjudicar a un solo oferente las siguientes líneas”*, sobre lo que llama la atención que no fue un requerimiento de la decisión inicial adjudicar a un sólo oferente las líneas.

No obstante, de una lectura de la cláusula 3.8 de las condiciones generales del formulario del pliego se tiene que se requiere: *“3.8. COTIZACIÓN COMPLETA EN LA PARTIDAS: No serán admisibles para evaluación, las ofertas que no ofrezcan el servicio integral de suministros de oficina y limpieza indicados en la partida, según el detalle de la para el CUADRO N°2 adjunto a este documento; siendo este cuadro, la base el análisis de ofertas y recomendación de adjudicación, además en la fase de ejecución contractual, este cuadro será utilizado como punto de partida, para iniciar los pedidos de suministros según demanda, todo con base en los lineamientos establecidos en el presente pliego.”* De esa forma, aunque la decisión inicial conforme indica el artículo 90 inciso 2.h) RLGCP no requirió adjudicar a un sólo oferente, el pliego sí lo contempló en sus requerimientos y también resulta defendido por la Administración al atender la audiencia de los recursos.

En ese sentido, al momento de responder los cuestionamientos planteados en los recursos, la Administración indica que existen razones de homogeneidad de la calidad, uniformidad de las entregas y el cumplimiento de estándares; así como refiere que la *“división del objeto entre distintos contratistas **podría** generar discrepancias en la calidad, incompatibilidades logísticas o incumplimientos parciales, afectando la funcionalidad y continuidad del servicio”* (el destacado es nuestro), así como argumentando sobre los beneficios de la economía de escala. No obstante, no se precisan cuáles son los problemas de homogeneidad, uniformidad y estándares; mientras que los inconvenientes de la división del objeto *“podrían”* ser eventualidades que no están acreditadas con comportamientos históricos o ejecución contractual anterior que sustente

la restricción en consideraciones objetivas y no simples posibilidades. De igual forma, respecto de la economía de escala se plantea como beneficio, pero no se explica cómo se perdería en el contexto de suministros bajo la modalidad de entrega según demanda si se separa por grupos específicos que puedan permitir una mayor participación en dónde se echa de menos las justificaciones técnicas para agrupar el objeto contractual por su similitud o dependencia que tampoco es analizado más allá de las consideraciones operativas que se ha referido.

Así entonces, estima este órgano contralor que en el caso se impone **declarar parcialmente con lugar** los tres recursos, para que la Administración realice la justificación exigida por el artículo 90 inciso 2 subinciso h) del RLGCP, precisando la justificación técnica exigida por la norma. De esa forma, no se acepta la agrupación propuesta por las recurrentes pero sí el argumento de que debe existir una justificación técnica, la cual se debe elaborar y por ello se declara parcialmente con lugar los recursos. En caso de que no resulte posible, deberá proceder la Administración a permitir la cotización parcial, por ejemplo echando mano de la naturaleza y el comportamiento de mercado que ha verificado al realizar los estudios correspondientes, o bien, conforme su mejor criterio técnico en el ejercicio de la discrecionalidad en la definición del objeto contractual.

Recurso 800202500002103 - PROLIM PRLM SOCIEDAD ANONIMA

Téngase por atendido según lo resuelto en el apartado "Recurso 800202500002125 - CARLOS VICENTE RAPPACCIOLI GARCIA" de esta resolución.

Recurso 800202500002075 - CORPORACION CEK DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA

Téngase por atendido según lo resuelto en el apartado "Recurso 800202500002125 - CARLOS VICENTE RAPPACCIOLI GARCIA" de esta resolución.

5. Aprobaciones

Encargado	ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	04/11/2025 17:30	Vigencia certificado	21/05/2024 15:18 - 20/05/2028 15:18
DN Certificado	CN=ELARD GONZALO ORTEGA PEREZ (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ELARD GONZALO, SURNAME=ORTEGA PEREZ, SERIALNUMBER=CPF-01-0931-0970		
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	07/11/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-02068-2025	Fecha notificación	04/11/2025 17:31