

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	María Laura Medina Obando		
Fecha/hora gestión	13/01/2026 13:46	Fecha/hora resolución	13/01/2026 14:17
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000000061
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2025LY-000002-0001101103	Nombre Institución	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	Útiles y materiales limpieza, construcción, electricidad, vehículos, ferretería, herramientas y otras para unidades adscritas a la Gerencia Financiera		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000002618	10/12/2025 19:09	MARIA GABRIELA SEGURA CHAVES	MERCADEO DE ARTICULOS DE CONSUMO SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica
8002025000002605	09/12/2025 11:09	FEDERICO DE LOS ANGELES MADRIGAL CERDAS	PROLIM PRLM SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

Emitir el por tanto de la resolución

3. *Resultando

- I.- Que mediante auto No. 8052025000002416 de las quince horas con minutos del doce de diciembre de dos mil veinticinco, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante.
- II.- Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley, y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

4. *Considerando

Recurso 8002025000002618 - MERCADEO DE ARTICULOS DE CONSUMO SOCIEDAD ANONIMA

I. Consideraciones de oficio:

i. Regla fiscal. De conformidad con el artículo 11 y el Capítulo IV, ambos el 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 pluriannual 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. Modalidad según demanda. En el caso, resulta oportuno advertir que por medio del histórico de consumo en esta modalidad la Administración determina el presupuesto estimado; así como, el procedimiento ordinario que se seguirá en el concurso (tanto como un tope autoimpuesto o si se deja abierto en cuyo caso se aplica una licitación mayor). De esa forma, debe existir una correcta planificación de las necesidades que se deben suplir y la debida presupuestación, lo que implica la acreditación de la existencia del contenido presupuestario previo a promover los concursos, siendo que existe un binomio inseparable entre las necesidades públicas identificadas que deban ser suplidas junto a los fondos públicos con los que se contará para hacerle frente a las mismas. Así entonces, aún y cuando se trata de una contratación de entrega según demanda, la acreditación del contenido presupuestario estimado debe incluirse en el expediente de contratación para conocimiento de los potenciales oferentes (resolución R-DCP-SICOP-00701-2025).

iii. Razonabilidad del precio bajo la nueva LGCP. La verificación de la razonabilidad del precio prevista como un deber de la Administración en el artículo 41 LGCP tiene sustento en el principio de eficiencia mismo y en la gestión de los riesgos de que los precios cotizados en el procedimiento de concurso no distorsionen la ejecución contractual al punto de llevar la contratación a incumplimiento. El precio como elemento sustantivo desde la apertura de ofertas, no sólo tiene implicaciones en la sana economía de los fondos públicos y la mejor inversión de ellos en la selección de ofertas más idóneas, sino que necesariamente garantiza el principio de igualdad desde su comparación partiendo del respeto de los elementos del objeto contractual precisados en el pliego y del dimensionamiento de las obligaciones que impone el ordenamiento jurídico, por lo que la verificación de su razonabilidad es vital para el sistema de contratación pública.

Considerando que este órgano contralor mediante el ejercicio de sus competencias en materia de impugnación ha encontrado diferentes prácticas sobre la valoración de razonabilidad del precio que en algunos casos incumplen o se apartan parcialmente de lo dispuesto en la normativa vigente, las cuales ha enmendado cuando las condiciones de la impugnación y su fundamentación lo permiten, se estima importante reiterar algunos conceptos sobre la valoración de razonabilidad. Así entonces, este órgano contralor estima oportuno realizar una serie de consideraciones oficiosas sobre el tema en términos preventivos, sin que implique que se ha realizado un análisis de las cláusulas que regulan el tema en el pliego impugnado (ni que el tema no se haya abordado apropiadamente) o un estudio del tema que trascienda la discusión de los aspectos expuestos en el recurso.

a) Normativa aplicable. Tanto el legislador en los artículos 17, 34 y 41 de la Ley General de Contratación Pública, como el desarrollo reglamentario de esa norma en los artículos 44, 85, 100 y 106 RLGCP, refiere una serie de supuestos y herramientas para que la Administración determine precisamente la razonabilidad de las ofertas, entre las que se encuentran el uso del catálogo y banco de precios, comparación de precios históricos, consulta previa a los proveedores, estudio de mercado, entre otros. Este análisis -que no es el cumplimiento de un requisito formal- busca evaluar precios, disponibilidad, calidad y otros aspectos relevantes de los bienes o servicios en cuestión, con el propósito de respaldar la toma de decisiones informadas por parte de la Administración y asegurar la transparencia, competencia y eficiencia en los procesos de contratación (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024).

b) Rangos de tolerancia deben definirse desde el pliego. La verificación de la razonabilidad parte de que el precio de referencia y sus bandas de tolerancia han sido elaboradas desde la fase de planificación después de realizar los respectivos estudios según los artículos 34 LGCP y 44 RLGCP. De ahí que, los rangos o bandas de tolerancia deben ponerse en conocimiento desde el pliego no sólo para efectos de la debida confección de la oferta sino en cumplimiento de los principios de transparencia e igualdad; por lo que las Administraciones deben de ajustar la forma en que se realizan los estudios de mercado, la información que se consigna

en sus pliegos de condiciones y la manera por medio de la cual realizan los análisis de razonabilidad de las ofertas, pues -en principio- no pueden variarse las bases de razonabilidad durante la evaluación de ofertas.

c) No es posible utilizar los precios de las ofertas recibidas en el concurso. Como es conocido, el modelo de verificación de la razonabilidad varió no sólo en cuanto a dejar la presentación del presupuesto detallado al adjudicatario (artículo 42 LGCP), sino que el legislador trató de dimensionar su metodología en la etapa de planificación junto al análisis de mercado para otros temas como la definición del objeto y de admisibilidad en general, criterios de evaluación, los parámetros para aplicar afirmaciones de compra pública estratégica, entre otros. Es por ello que el estudio o análisis de mercado resulta vital para el procedimiento de contratación y desde luego para la definición clara y objetiva de las reglas de revisión de la razonabilidad del precio (R-DCA-SICOP-01010-2023 de 31 de agosto de 2023 y R-DCP-SICOP-00646-2024 del 08 de mayo de 2024).

Así entonces, también el establecimiento de rangos de tolerancia o bandas se define desde una etapa temprana previa a la recepción de ofertas según el artículo 34 LGCP y por ende no resulta posible considerar las ofertas recibidas en el concurso para efectos de razonabilidad (R-DCA-SICOP-01408-2023 de 15 de noviembre de 2023). Así entonces, entre otros casos, mediante la resolución R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024, se indicó sobre el tema: “Al respecto, estima este órgano contralor que de la lectura del artículo 34 de la LGCP que indica que los precios de referencia para determinar los precios excesivos o ruinosos deben establecerse de previo a la estimación de la contratación y el artículo 44 del RLGCP que dispone que el rango de tolerancia debe quedar definido en el pliego de condiciones, se desprende que el desarrollo del análisis de razonabilidad se basa en los insumos que tenga la Administración al momento de realizar las lecturas de mercado, por lo que sin perjuicio de que la normativa a futuro puede considerar en la razonabilidad del precio las ofertas recibidas en el concurso, no es una posibilidad prevista con la reforma integral y no podría ser considerada por la Administración en el nuevo estudio que realizará. En ese sentido, la mayor profundidad y análisis en la etapa regulada bajo el artículo 34 LGCP resulta fundamental para que el precio de referencia refleje la realidad del mercado y las necesidades de la Administración, en dónde -se insiste- el banco de precios es un insumo más y no la única posibilidad según la realidad y necesidades de la Administración, pero no incluye los precios de las ofertas recibidas en el concurso, todo lo cual podría ser variado a futuro bajo los ejercicios de mejora regulatoria y lecturas técnicas que realicen las instancias competentes.”

d) Posibilidad de subsanar el estudio de mercado. El estudio de mercado como el análisis de razonabilidad están estrechamente relacionados, siendo el primero la base del segundo. Ahora bien, tomando como referencia las disposiciones del artículo 44 del RLGCP, este órgano contralor entiende que existen situaciones que pueden llevar a afectar el resultado obtenido por el estudio realizado al momento de analizar ofertas, siendo el objetivo del estudio de mercado reflejar la situación de este, se entiende que es posible su subsanación, bajo tres situaciones debidamente justificadas y acreditadas: 1) Que la situación no existiera al momento en que se realizó el estudio de mercado. 2) Presencia de errores técnicos constatables en el estudio realizado. 3) Situaciones excepcionales del mercado específico. (Resolución No. R-DCP-SICOP-00743-2025).

e) El análisis de razonabilidad y la indagatoria del precio. Considerando que el artículo 42 LGCP dejó la presentación del presupuesto detallado para la oferta que resulte adjudicada, claramente no es posible requerirlo para el análisis de razonabilidad en la etapa de evaluación de ofertas (R-DCP-SICOP-00401-2024 de 19 de marzo de 2024), ni tampoco pretender que se aporte indirectamente en la indagación sobre razonabilidad ni pretender un análisis de razonabilidad sobre componentes específicos de la estructura del precio que impliquen un análisis de presupuesto detallado sino que estos rubros deben analizarse globalmente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024). Desde luego, queda excluida de esas limitaciones lo que concierne a la prerrogativa de la Administración de verificar que las ofertas respeten la legislación vigente, pues a la Administración le corresponde verificar que se respete el ordenamiento jurídico en función del objeto contractual, como podría ser el caso de la legislación laboral que es de acatamiento obligatorio para la Administración y cualquier oferente (R-DCP-SICOP-01342-2024 de 02 de setiembre de 2024).

En cuanto a la indagatoria, la Administración podrá solicitar a los oferentes que presentan precios presumiblemente excesivos o ruinosos, que justifiquen sus precios. Ante esto, el oferente debe justificar por medios idóneos las razones por las que su precio sí es razonable. Recibido esto, la Administración deberá motivar las razones por las que encuentra que lo es o no. (R-DCP-SICOP-01159-2025 del 27 de junio).

Se debe considerar que, aunque los artículos 41 de la Ley General de Contratación Pública y 101 de su Reglamento permiten que un oferente presente una línea de crédito o garantía, este recurso solo se utilizará cuando tras la indagatoria la Administración aún tenga dudas sobre la razonabilidad del precio ofertado. Además, se le podrá solicitar a la oferta que resulte ser la posible adjudicataria (R-DCP-SICOP-00469-2025 de 18 de marzo de 2025).

Finalmente, la Administración a partir de los aspectos indicados, deberá emitir un informe final concluyendo sobre el análisis efectuado a cada oferta y la calificación que esta tendría de frente a la razonabilidad del precio ofertado.

f) Consecuencias de no cumplir la normativa vigente sobre razonabilidad. Conforme lo que se ha indicado, la definición de los precios de referencia y las bandas de tolerancia debe hacerse desde el pliego del concurso (R-DCP-SICOP-01450-2024 de 18 de setiembre de 2024) y no puede variarse o desconocerse por la Administración bajo el argumento de que se trataba de una metodología simplemente referencial. De igual forma, la omisión del cumplimiento de los análisis de mercado, la fijación del precio de referencia y las bandas de tolerancia implicaría eventualmente que el acto final adolece de un vicio en el motivo, que en cada caso no exime al eventual disconforme de la carga de prueba para desvirtuar la presunción de validez que cobija al acto final y cuya conservación demanda el principio de eficiencia constitucional.

En los casos en que estas circunstancias se acrediten y exista un mejor derecho de quién impugna, ciertamente le corresponderá a la Administración realizar los estudios de mercado, definir precios de referencia y bandas y luego aplicarlos a las ofertas recibidas; es decir, se hace necesario que se cumpla a cabalidad con las etapas para razonabilidad previstas por la legislación y desarrolladas por el respectivo reglamento, no como un rito formal sino como un aspecto sustantivo del procedimiento de concurso. Este cumplimiento si bien no amerita la nulidad del procedimiento en consideración a los principios de eficacia y eficiencia, no es un aspecto soslayable o facultativo para la Administración por lo que debería enmendarse; por lo que en afán de evitar retrasos innecesarios al interés público debe cumplirse con lo dispuesto por la normativa vigente en forma oportuna. Por lo demás, podría no precluir la discusión del tema para efectos de una impugnación del acto final porque precisamente los estudios se hicieron con posterioridad a la apertura, circunstancia que podría evitarse eventualmente de definirlos desde el pliego y dejar su discusión al recurso de objeción en una etapa más temprana. Desde luego, cada caso amerita un análisis específico de lo actuado y de las especiales particularidades.

II. Sobre el fondo.

1. Sobre los rangos de tolerancia en las dimensiones. Líneas 25, 26 y 27 - Criterio de la División: El recurrente solicita permitir un rango de tolerancia en las dimensiones de las bolsas para basura en las partidas 25, 26 y 27 en +/-15 cm. La Administración al respecto señala que por ser el parámetro de control histórico en la CCSS y asegurar resistencia y compatibilidad con contenedores institucionales actualmente existentes en las unidades se mantienen las especificaciones indicadas en el pliego de condiciones, pero señala que para fomentar concurrencia incorporaran un margen de tolerancia de ± 3 cm en largo y ancho. En este caso, el recurrente solicita un rango de tolerancia de +/- 15 cm pero, según el planteamiento, no aporta estudios técnicos, criterios profesionales ni análisis de mercado que demuestren que la medida original es restrictiva o que su propuesta es la única técnicamente viable para satisfacer la necesidad pública. Ante la falta de fundamentación, el órgano contralor no puede sustituir la labor del recurrente ni obligar a la Administración a aceptar un rango específico sin sustento. Ahora, aunque el recurrente no probó la necesidad del rango de +/- 15 cm, la Administración manifiesta que acepta incorporar un margen de ± 3 cm para fomentar la concurrencia. Por lo tanto y respecto de este supuesto se declara **parcialmente con lugar** el punto, siendo de entera responsabilidad de la Administración las razones que motivan el cambio. Deberá darse la debida publicidad y modificarse el pliego de condiciones.

2. Sobre el material del dispensador. Línea 55 - Criterio de la División: El pliego de condiciones indica "*Dispensador para papel higiénico, acero inoxidable satinado...*". El objetante solicita que el material del dispensador sea de polipropileno. Al respecto, la Administración señala que el material de acero inoxidable se decidió por higiene, durabilidad y resistencia a impactos. En este caso, el objetante se limitó a solicitar el cambio de material (acero inoxidable por polipropileno) sin presentar un análisis técnico comparativo que acredite que el polipropileno ofrece niveles de higiene, durabilidad y resistencia equivalentes o superiores al acero inoxidable en el contexto específico de la Administración o evidencia de que el requisito actual limite injustificadamente la participación o que sea de imposible cumplimiento para la generalidad del mercado. En este sentido, ante la falta de fundamentación del objetante del motivo por el cual solicita la modificación, se **rechaza de plano** este punto del recurso.

3. Sobre el rango de tolerancia. Línea 58 - Criterio de la División: El pliego de condiciones indica "(..) *dimensiones 29 +/- 1 cm profundidad, 26 cm +/- 1 cm ancho y 35,5 cm +/- 1 cm de alto*". El objetante solicita que se permita un rango de tolerancia de +/-5cm de profundidad, de +/-5cm de ancho y de +/-6cm de alto. La Administración, señala que no es conveniente aceptar ampliar los rangos ya establecidos en el pliego de condiciones porque se podría generar incompatibilidad con las ubicaciones, así como de los consumibles; esto por cuanto señala que los espacios físicos de algunas de las unidades usuarias de esta contratación, son muy reducidos. De conformidad con los artículos 88 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP) y 246 de su Reglamento (RLGCP), los recursos de objeción deben presentarse debidamente fundamentados y acompañados de la prueba idónea. Esto implica que el

objetante no puede limitarse a proponer un cambio de medidas (pasar de +/- 1 cm a +/- 5 cm o 6 cm), sino que debe aportar estudios técnicos o criterios profesionales que demuestren que el requisito actual es irrazonable, desproporcionado o de imposible cumplimiento para la generalidad del mercado o que la modificación propuesta permite satisfacer la necesidad de la Administración en términos de calidad, desempeño y funcionalidad de forma equivalente. En este caso, el recurrente incurre en una fundamentación insuficiente al no aportar elementos que acrediten que ampliar los rangos de tolerancia no afectaría la operatividad del objeto. Por este motivo, se **rechaza de plano** este punto.

4. Sobre el rango de tolerancia de la esponja. Línea 66 - Criterio de la División: El pliego de condiciones indica “(...) *medidas aproximadas de 8 cm de ancho x 10 cm de largo.*” El recurrente solicita que se permita una tolerancia de +/-5cm en las medidas. La Administración señala que una tolerancia de +/- 5cm afectaría ergonomía y estándares de proceso, pero que para habilitar mercado se incorpora tolerancia de ± 1 cm en largo/ancho, siempre que se conserve la estructura bicolor fibra verde + espuma. En este aspecto nuevamente el recurrente es omiso en su deber de fundamentación y como se ha mencionado, el pliego de condiciones goza de una presunción de validez, lo que significa que sus disposiciones se consideran adecuadas y ajustadas al interés público mientras no se pruebe lo contrario. Ahora, a pesar de la falta de fundamentación del objetante, la Administración manifiesta que acepta incorporar una tolerancia de ± 1 cm. Por lo tanto y respecto de este supuesto se declara **parcialmente con lugar** el punto, siendo de entera responsabilidad de la Administración las razones que motivan el cambio. Deberá darse la debida publicidad y modificarse el pliego de condiciones.

5. Sobre el rango de tolerancia. Línea 97 - Criterio de la División: El pliego de condiciones indica: “(...) *96 mm de ancho de un pliego cono reforzado con 5 capas de cartón, diámetro del cono 7.53 cm, libre de partículas, manchas, agujeros, aglutinamientos de fibras, astillas de madera, de contextura suave, en cajas de cartón de 6 rollos.*” El recurrente solicita que se establezca un rango de tolerancia en las dimensiones de ancho de +/-1 cm, en el diámetro de +/-1cm. Además, que se permita que la presentación pueda ser en bolsas de polietileno. La Administración señala que hará una incorporación de los márgenes de tolerancia de ± 5 mm en el ancho de la hoja y diámetro del cono. Asimismo, indica que la presentación puede ser en bolsa con 6 unidades, siempre y cuando se cumpla con la protección de empaque y sanidad de los productos. Al respecto, es importante recordar que de conformidad con los artículos 8 incisos e) y f), 40, 88 y 95 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP, Ley No. 9986); así como los cardinales 88, 90 y 254 del Reglamento (RLGCP, Decreto Ejecutivo No. 43808), la Administración se encuentra facultada para establecer discrecionalmente en el pliego las especificaciones que estime pertinentes a fin de garantizar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios objeto de licitación. Al no haber aportado el recurrente elementos para justificar que el margen de tolerancia propuesto es el adecuado para satisfacer las necesidades de la Administración, se tiene que la Administración tiene la potestad discrecional de establecer las dimensiones exactas que requiere según su necesidad técnica. No obstante, en el caso concreto, se observa que la Administración ha aceptado modificar el pliego de condiciones. En virtud de lo anterior, al darse un allanamiento a las pretensiones del recurrente, según lo expuesto por la Administración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 249 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, al no observarse que con el allanamiento se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico, procede declarar **parcialmente con lugar** este extremo del recurso. Para ello, se asume que la Administración valoró detenidamente la conveniencia técnica de la modificación, lo cual corre bajo su responsabilidad.

6. Sobre la envoltura. Línea 99 - Criterio de la División: El pliego de condiciones indica: “*papel higiénico, rollito hoja sencilla, sin envoltura...*”. El objetante señala que por el tipo de presentación, se permita que cada rollito cuente con envoltura individual. La Administración indica que se debe mantener sin envoltura por política de reducción de residuos y compatibilidad con bultos de 48. En este caso, el objetante se limitó a solicitar que se permita la envoltura individual sin acreditar técnicamente por qué la ausencia de esta afecta la calidad, funcionalidad o desempeño del papel higiénico, constituye una limitación injustificada a la libre participación en el mercado o representa un riesgo para la sanidad o integridad del producto de tal magnitud que invalide la política ambiental de la Administración. Dado que el pliego de condiciones goza de una presunción de validez y el objetante no aportó elementos técnicos que demuestren que la envoltura individual sea un requisito indispensable para el cumplimiento del objeto o que su omisión sea contraria a la ciencia o la técnica, se **rechaza de plano** este punto.

7. Sobre el rango de tolerancia. Líneas 116,119 y 120 - Criterio de la División: El pliego de condiciones indica: Partida 116 “*toalla de papel para secado de manos de 245 m \pm 10 m de largo*”, partida 119: “*toallas, desechables de papel (tipo mayordomo), doble hoja, medidas 20x26 cm*”, partida 120: “*toallas para secado de manos en papel resistente y de suave textura color blanco en rollos extensos de 240 m, para uso en dispensador, peso bruto mínimo por unidad 1800 g, ancho de la hoja 20 cm, diámetro del cono 41*”

mm". El objetante solicita permitir un rango de tolerancia en el peso de la partida 116 de +/-500g, establecer un rango de tolerancia en la partida 119 en las medidas de las toallas mayordomo de +/-15cm y establecer un rango de tolerancia en la partida 120 para las toallas para secado de manos en papel resistente y de suave textura en +/-5cm de largo, +/-80g de peso y +/-1cm en el diámetro del cono. Al respecto, la Administración señala que las medidas establecidas en el pliego de condiciones para las partidas 116, 119 y 120, se deben de mantener para no afectar la compatibilidad con dispensadores y estandarización de consumo. El objetante solicitó ampliar los rangos de tolerancia, pero no aportó estudios técnicos, criterios de expertos ni información de fabricantes que demostraran que los requisitos originales son irrazonables, desproporcionados o de imposible cumplimiento para el mercado. Debido a que el recurso se encuentra ayuno de fundamentación técnica y no logró rebatir con pruebas el criterio de "compatibilidad" de la Administración, lo procedente según los artículos 87 de la LGCP y 245 inciso c) del RLGCP es el **rechazo de plano**.

8. Sobre la forma de entrega. - Criterio de la División: El pliego de condiciones establece: *"horario establecido para el recibo de la mercadería será de lunes a viernes de 7:30 a.m. hasta la 1:00 p.m. Después de la hora indicada no se aceptarán sino hasta el día siguiente a partir de las 7:30 a.m., a menos que la unidad ejecutora acepte realizar la recepción de los bienes fuera de dicho horario."* El objetante solicita que el horario de la Administración sea ampliado hasta las 3:30pm porque señala que el horario de recepción de mercadería establecido por la Administración, limita su participación la capacidad logística que manejan es para realizar entregas en horarios amplios y en caso de algún imprevisto en la ruta, la entrega no se podría realizar a tiempo. La Administración indica que por controles internos de cada una de las unidades involucradas en esta contratación, se puede realizar una ampliación del horario de recepción de lunes a viernes de 7:30 a.m. hasta la 2:00 p.m. Después de la hora indicada no se aceptarán sino hasta el día siguiente a partir de las 7:30 a.m., a menos que la unidad ejecutora acepte realizar la recepción de los bienes fuera de dicho horario. En este caso, el objetante solicita una ampliación hasta las 3:30 p.m. basándose en su capacidad logística y posibles imprevistos, pero no aporta estudios técnicos o evidencia documental que demuestre que el mercado en general (y no solo su empresa) se ve imposibilitado de cumplir con el horario propuesto. Sus argumentos se mantienen en el plano de meras consideraciones subjetivas o de conveniencia particular, lo cual es insuficiente para desvirtuar la presunción de validez del pliego de condiciones. La Administración manifiesta un allanamiento parcial, al aceptar modificar el horario original (1:00 p.m.) y ampliarlo hasta las 2:00 p.m. para favorecer la concurrencia. Al existir una voluntad de apertura por parte de la entidad, pero no en los términos exactos solicitados por el recurrente, se declara **parcialmente con lugar** el punto, siendo de entera responsabilidad de la Administración las razones que motivan el cambio. Deberá darse la debida publicidad y modificarse el pliego de condiciones.

9. Recepción provisional y/o definitiva SICOP. - Criterio de la División: El objetante solicita que se incorpore en el pliego de condiciones que, en cada entrega de mercadería, la persona encargada de recibirla de parte de la Administración firme las facturas que lleva el transportista en el momento de la entrega con el objetivo de dejar constancia que los bienes facturados fueron recibidos en su totalidad y de forma correcta por la institución; en caso de que no sea así, la encargada podrá hacer anotaciones en la misma. Al respecto, la Administración indica que aceptan la solicitud planteada por el objetante porque es consistente con el trámite definido a lo interno de la institución. Al existir una aceptación total de la propuesta, este órgano contralor entiende que la Administración ha valorado técnicamente la procedencia y conveniencia de la modificación, se declara **con lugar** este punto, siendo de entera responsabilidad de la Administración las razones que motivan el cambio. Deberá darse la debida publicidad y modificarse el pliego de condiciones.

10. Presentación de las facturas y forma de pago. - Criterio de la División: El pliego de condiciones indica: *"Hasta que se emita la recepción definitiva, el contratista deberá cargar la factura electrónica previo comunicado por parte de la unidad que reciba el bien o servicio."* El recurrente señala que la presentación de la factura en el sistema de cobros no debe depender de que se emita o no la recepción definitiva; si no de la entrega a satisfacción de los bienes debidamente documentados para evitar atrasos en los pagos y no generar indefensión jurídica a los contratistas. En este sentido, el objetante menciona el artículo 460 del Código de Comercio, el cual señala *"La factura será título ejecutivo contra el comprador por la suma en descubierto, siempre y cuando cumpla con la firma de este o su mandatario debidamente autorizado. La suma consignada en una factura comercial se presume cierta y las firmas que la cubren, auténticas"* y solicita a la Administración permitir que una vez estén entregados los bienes a satisfacción; el contratista pueda cargar la factura electrónica para el correspondiente pago. La Administración al dar respuesta a la audiencia especial, indica que sus procesos de contratación pública se rigen por el Manual de Contratación Pública de la CCSS (GL-DTBS-ARE-MA-02-2023), el cual se fundamenta en la Ley General de Contratación Pública y su reglamento. En este sentido, señala que dicho manual en el apartado 4.9 establece expresamente que el proceso de facturación debe iniciarse únicamente después de realizada la recepción definitiva del bien

o servicio en el Sistema Digital Unificado (SICOP), en cumplimiento del uso obligatorio de dicha plataforma conforme al artículo 16 de la Ley General de Contratación Pública. Aunque el recurrente cita el artículo 460 del Código de Comercio sobre la factura como título ejecutivo, en la contratación del Estado rige el principio de especialidad. La Ley General de Contratación Pública (LGCP) en su artículo 11 y su Reglamento (RLGCP) en el artículo 18 establecen claramente que el pago se realizará una vez recibida a satisfacción la obra, el bien o el servicio y presentada la factura correspondiente. Asimismo, constituye una potestad de la Administración definir los mecanismos de control que aseguren que los fondos públicos se desembolsen únicamente contra la entrega efectiva y verificada del objeto contractual. Por lo que, se impone **rechazar de plano** este extremo del recurso de objeción interpuesto.

11. Sobre las cláusulas penales por entrega tardía. - Criterio de la División: El pliego de condiciones señala en la cláusula 8.1: *“Los atrasos o anticipos no autorizados por la Administración, en cualquiera de las entregas pactadas, será sancionado con fundamento en lo establecido en los artículos 116 y 117 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública.”* El recurrente señala que el cobro de la cláusula penal, tal y como establece el artículo 47 de la LGCP, debe darse luego de un proceso administrativo en el que se le comunique al proveedor un acto motivado y se le dé un plazo para su defensa mediante recursos, lo cual, señala que no consta en la cláusula 8.1. En este sentido, indica que sin agotar la posibilidad de recurrir el acto motivado por parte del adjudicatario, la Administración no puede descontar de la factura el monto correspondiente del 1.13%. Por lo anterior, solicita a la Administración incorporar este plazo para la respectiva defensa. Asimismo, señala que la cláusula es omisa en incorporar que el tope máximo de cláusula de penalización por entrega tardía es el 25% establecido en la norma, por lo que se solicita que se incorpore dicho límite. La Administración aclara al recurrente que la aplicación de cláusulas penales por entregas tardías se rige estrictamente por los artículos 116 y 117 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, por lo que no es necesario repetir en el pliego los procedimientos y plazos ya establecidos en la norma. El proceso requiere un acto motivado con pruebas y otorga al afectado un plazo de tres días hábiles para apelar. Asimismo, se precisa que, en el documento 8 denominado *“Aplicación de cláusulas penales”* anexo al pliego de condiciones, en su página dos, indica *“...Se aclara que se estará cobrando un 1.13% por día hasta los 22 días hábiles de atraso, posterior a ese tiempo se estará cobrando un 25% según lo establecido en la ley...”*. La Administración, ha indicado en el pliego que las cláusulas penales se establecieron conforme a lo indicado en los artículos 116 y 117 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, el cual ya define el plazo de 3 días hábiles siguientes a la notificación del acto para interponer los recursos de revocatoria y apelación. Asimismo, en el documento *“aplicación de cláusulas penales”* incorporado al expediente de este procedimiento, se encuentra precisado el límite del 25% en el cobro de penalización por tardanza. En este sentido, se **rechaza de plano** el recurso en este punto.

12. Sistema de valoración de la oferta. - Criterio de la División: El pliego de condiciones indica que para la selección de la oferta adjudicada, se aplicará puntaje conforme con los siguientes factores: precio 90%, incentivo de producción nacional 10%. El recurrente cuestiona esta cláusula por incluir un incentivo a la producción nacional sin que conste en el expediente administrativo un estudio técnico o de mercado que justifique que los productos nacionales satisfacen mejor la necesidad de la Administración que los importados con iguales características técnicas. Señala que esta omisión genera un vicio de nulidad por discriminación y afectación a la igualdad y libre competencia, contrario al objetivo de optimizar los fondos públicos. En este sentido, solicita eliminar este criterio de evaluación y que la evaluación de las ofertas se realice únicamente con base en el precio. Al respecto, la Administración indica que ha realizado consulta e indagatoria de mercado, lo anterior puede ser constatado en el anexo 10 denominado *“Inclusión de incentivo de manufactura nacional”*, anexo al pliego de condiciones; dicho documento corresponde al proceso de investigación y consulta realizada, con el fin de incorporar al Sistema de Valoración de la Oferta el 10% de producción nacional. En este caso, el recurrente se limitó a afirmar que no existía un estudio técnico o de mercado. Sin embargo, la Administración identificó el Anexo 10 (*“Inclusión de incentivo de manufactura nacional”*) como el documento que respalda la investigación y consulta realizada. Al existir el documento en el expediente, el recurrente falló en su deber de rebatir el contenido y la metodología de dicho estudio, quedando sus argumentos en el plano de meras apreciaciones subjetivas. Asimismo, es fundamental distinguir entre requisitos de admisibilidad (obligatorios para participar) y factores de evaluación (otorgan puntaje adicional). Las cláusulas de evaluación, por sí mismas, no limitan la participación, ya que el oferente que no cumpla con el incentivo nacional simplemente no obtiene esos puntos, pero su oferta sigue siendo elegible si cumple con los requisitos mínimos. Además, es menester recordar que, para que prospere una objeción contra el sistema de evaluación, el recurrente debe demostrar que el factor es desproporcionado, impertinente, inaplicable o intrascendente, el recurrente en este caso no realizó este ejercicio, sino que basó toda su tesis en la supuesta inexistencia del respaldo documental. En este sentido, lo procedente es el **rechazo de plano** de este punto.

13. Estructura porcentual. Criterio de la División: El objetante solicita incorporar el rubro de imprevistos dentro de la estructura porcentual, a fin de garantizar que las ofertas reflejen adecuadamente los costos directos e indirectos previstos en el marco normativo aplicable. La Administración indica que acepta la solicitud del recurrente y que incluirá el rubro de imprevistos en la estructura del precio. En este caso, la Administración manifestó expresamente su aceptación a la solicitud del recurrente para incluir el rubro de imprevistos. Al aceptar el cambio, este órgano contralor entiende que la Administración ha valorado técnicamente la procedencia y conveniencia de la modificación. Por lo tanto, se declara **con lugar** este punto.

Recurso 800202500002605 - PROLIM PRLM SOCIEDAD ANONIMA

1. Sobre la omisión de peso entre las características técnicas. Líneas 95 - 96 - 97 - 98 - 99 - 100 - 115 - 117 - 120. -

Criterio de la División: El objetante solicita incluir el peso para las líneas mencionadas, debido a que, afirma que el peso o gramaje del papel es un factor técnico directamente vinculado con su calidad y resistencia, de modo que un menor gramaje implica menor durabilidad frente a otro de mayor peso con igual longitud. En este sentido, señala que la omisión de esta distinción técnica expone a la Administración al riesgo de adquirir papel de baja calidad, propenso a romperse con facilidad, lo que incrementaría el consumo del producto, generaría mayores costos presupuestarios y podría incluso representar un riesgo para la salud pública de los usuarios. Al respecto, la Administración indica que, no resulta procedente establecer pesos estandarizados para todas las líneas, ya que ello limitaría innecesariamente el proceso. Por el contrario, permitir que los oferentes presenten propuestas con el peso que estimen conveniente, siempre que cumplan con las restantes especificaciones del pliego, favorece la participación de potenciales proveedores y garantiza el principio de libre competencia. El objetante afirma que el peso está directamente vinculado a la resistencia y calidad, pero no aporta estudios de laboratorio, criterios de expertos ni información de fabricantes que demuestren de forma indubitable que a mayor peso existe un mejor rendimiento para las necesidades específicas de la institución. Asimismo, el objetante no logró acreditar cómo la omisión del peso limita su participación de forma injustificada o cómo su inclusión beneficiaría la necesidad pública de manera superior a lo ya establecido. Debido a que el recurso consiste en una mera manifestación sin respaldo probatorio que no logra desvirtuar la razonabilidad técnica del pliego ni demuestra un perjuicio real al interés público, lo procedente, es el **rechazo de plano**. Ahora, no se desconoce que la Administración ha indicado que *“en lo que respecta a la línea 100 se aclara que el metraje requerido para el papel se establecerá 220m±10m; y las especificaciones técnicas requeridas son papel higiénico, tipo jumbo en rollo, hoja sencilla, color blanco, ancho 8 cm a 10 cm +-1,5, diámetro 22,5+-1,5 cm, largo 220 m ±10m sin fragancia, para dispensador, textura suave, presentación 1”*. Sin embargo, se entiende que se trata de una modificación de oficio, en los términos del numeral 93 del Reglamento a la Ley de Contratación Pública. Asimismo, se asume que la Administración valoró detenidamente la conveniencia técnica de la modificación, lo cual corre bajo su responsabilidad y se deja expresamente advertido.

2. Solicitud de certificación de FSC. Líneas: 95 - 96 - 97 - 98 - 99 - 100 - 115 - 117 - 120 - Criterio de la División: El objetante solicita que se incluya una certificación FSC (Forest Stewardship Council) o SFI (Sustainable Forestry Initiative) que compruebe que el papel o pulpa que se adquiere para la producción tanto de la toalla y el papel proviene de plantaciones forestales sostenibles. Al respecto, la Administración indica que rechaza la solicitud, debido a que, al incluir esta certificación se convertiría en un requisito excluyente y que no es posible condicionar o dirigir la contratación. En este caso, el objetante solicita la inclusión de una certificación específica (FSC o SFI), sin demostrar que exista una norma de rango legal que obligue a la Administración a exigir estas certificaciones específicas para la compra de papel higiénico o toallas de papel. De igual manera, no aporta evidencia técnica que demuestre que el requisito no limitaría injustificadamente la participación o que el mercado nacional cuenta con suficientes proveedores certificados para garantizar la libre competencia. Dado que el objetante, no logró demostrar que la ausencia de la certificación FSC/SFI vulnera el ordenamiento jurídico, ni acreditó que su inclusión sea indispensable para la funcionalidad del producto, lo procedente es el **rechazo de plano por falta de fundamentación**.

3. Sobre los márgenes de tolerancia. Partida 97. - Criterio de la División: El pliego de condiciones establece *“papel higiénico microembozado, biodegradable, 100 % material reciclado jumbo roll, color blanco, 500 m de largo x 96 mm de ancho de un pliego cono reforzado con 5 capas de cartón, diámetro del cono 7.53 cm”*. El recurrente solicita que se incluya un margen de tolerancia de 5mm en el ancho de la hoja y en el diámetro del cono, esto debido a que en la confección del papel existen unos diferentes factores que influyen que no se pueda lograr una exactitud de metros en todos los rollos, esto se debe a la tensión del papel, lucidez del papel, gramaje y velocidad. La Administración, indica que acepta la solicitud y que se incorpora para la línea 97 la tolerancia de ± 5 mm en el ancho de la hoja y diámetro del cono, conservando la longitud solicitada en pliego. En este caso, la institución manifestó expresamente su aceptación a la solicitud de incorporar un margen de tolerancia de ± 5 mm en el ancho de la hoja y el diámetro del cono para el papel higiénico jumbo roll. Por lo tanto y respecto de este supuesto se declara **con lugar** el punto, siendo de entera responsabilidad de la Administración las razones que motivan el cambio. Deberá darse la debida publicidad y modificarse el pliego de condiciones.

4. PH de jabón para manos. Líneas 77 - 31. - Criterio de la División: El recurrente indica que el pliego no exige un PH específico dejando a la administración en una posición de indefensión, debido a que puede aceptar un jabón que sea altamente alcalino o ácido y cause dermatitis en la piel. En este sentido, solicita a la Administración que se solicite un PH que esté entre 5 - 6, esto para evitar futuros problemas en la piel de los usuarios. Además, indica que se les solicite a los proveedores un estudio de un laboratorio avalado por el ECA, para que la administración pueda corroborar el PH del jabón para manos que pueda certificar el PH del jabón y evitar problemas dérmicos producto a la alcalinidad del producto o la acidez del mismo. La Administración indica que con respecto al Ph del jabón líquido se incluirá para las líneas 77 y 131 y que el

rango que se establecerá es de 5,8 a 6,8 Ph. Sobre la solicitud a los proveedores de un estudio de laboratorio avalado por el ECA, la Administración indica que no es necesario porque este aspecto puede ser corroborado contra la ficha técnica y documentos anexos a la oferta. La Administración ha reconocido la necesidad de incluir un rango de Ph. A pesar de que, el recurrente solicitó un rango de 5 a 6, no acompañó su recurso con criterio técnico que justificará por qué debía ser específicamente el rango propuesto. La Administración, como mejor conocedora de sus necesidades operativas y del tipo de productos disponibles en el mercado, determinó un rango de 5,8 a 6,8. En cuanto a la solicitud de un estudio de laboratorio avalado por el ECA como requisito obligatorio, el recurrente tiene la carga de la prueba y en este caso, no aportó evidencia técnica o normativa que demuestre que hay una obligación de exigir certificaciones del ECA para este tema específico. La Administración está facultada para definir los medios de verificación. Al indicar que la ficha técnica y los documentos anexos son suficientes, se garantiza la simplicidad y eficiencia del proceso, evitando imponer cargas económicas adicionales a los oferentes que no hayan sido demostradas como indispensables. En este sentido, se declara **parcialmente con lugar** el punto, siendo de entera responsabilidad de la Administración las razones que motivan el cambio. Deberá darse la debida publicidad y modificarse el pliego de condiciones.

5. Inscripción al colegio de farmacéuticos. - Criterio de la División: El objetante solicita que se les solicite a los oferentes estar inscritos al Colegio de Farmacéuticos de Costa Rica, ya sea como distribuidor o como fabricante. Argumenta que el jabón para manos califica como un producto cosmético, conforme a la definición de la OMS y la normativa aplicable, al tratarse de una sustancia destinada al contacto con la piel para fines de higiene. En virtud de ello, su fabricación, importación y comercialización están sujetas a las regulaciones establecidas en la Ley General de Salud, particularmente a los artículos 97 y 138, los cuales exigen que las empresas dedicadas a estas actividades cuenten con autorización del Ministerio de Salud y estén debidamente inscritas en el Colegio de Farmacéuticos de Costa Rica (COLFAR). Señala que la exigencia de dicha inscripción debe establecerse como un requisito de admisibilidad en el concurso, ya que su omisión expone a la Administración a riesgos legales, sanitarios y de control, al no garantizar que los productos cumplan con las condiciones técnicas y de fiscalización requeridas. Además, se señala que existen criterios del Ministerio de Salud y del COLFAR que confirman la obligatoriedad de esta inscripción para fabricantes y distribuidores de cosméticos. La Administración incorporará la solicitud del recurrente como aspecto técnico y no como requisito de admisibilidad, por lo que en las especificaciones técnicas de las líneas 76, 77 y 131 indicará que los oferentes deberán estar inscritos ante el Colegio de Farmacéuticos de Costa Rica, ya sea cómo distribuidor o fabricante. Asimismo, reitera que se solicitará el permiso sanitario y registro del Ministerio de Salud. En este caso, la Administración manifestó un allanamiento parcial al aceptar la tesis del recurrente sobre la importancia de la inscripción ante el COLFAR para los oferentes de jabón (considerado producto cosmético), pero variando la naturaleza del requisito. Mientras que el recurrente solicitaba que fuera un requisito de admisibilidad (excluyente desde el inicio para participar), la Administración decidió incorporarlo como un aspecto técnico dentro de las especificaciones de las líneas 76, 77 y 131. Reiteró que, además de la inscripción en el COLFAR, se exigirá el permiso sanitario de funcionamiento y el registro del Ministerio de Salud. La Administración tiene la potestad discrecional de definir cómo y en qué etapa se verifican los requisitos, siempre que se asegure el cumplimiento del fin público y la legalidad. En este sentido, se declara **parcialmente con lugar**, ya que la Administración acogió la necesidad de exigir la inscripción ante el COLFAR para garantizar la fiscalización farmacéutica de los productos.

6. Exigencia de hoja de seguridad y registro sanitarios. Líneas 1 – 3 – 11 – 24 – 49 – 51 – 52 – 54 – 75 – 76 – 77 – 81 – 82 – 108 – 131 – 134. - Criterio de la División: El recurrente solicita que se le solicite a los posibles oferentes la presentación de la hoja de seguridad y registro cosmético y químico del producto. Esto para garantizar la seguridad del usuario del insumo, así mismo como parte de la obligatoriedad del Estado en velar que los insumos ofertados se encuentren en regla y vigente cada uno de sus permisos. Al respecto, la Administración indica que acepta la solicitud y que solicitará ambos documentos para las líneas 1 – 3 – 11 – 24 – 49 – 51 – 52 – 54 – 75 – 76 – 77 – 81 – 82 – 108 – 131 – 134. En este caso, la Administración manifestó expresamente que acepta la solicitud del recurrente. Al existir un allanamiento total, este órgano contralor entiende que la Administración ha valorado técnicamente la procedencia y conveniencia de la modificación. En este sentido, se procede a declarar **con lugar** el punto, siendo de entera responsabilidad de la Administración las razones que motivan el cambio. Deberá darse la debida publicidad y modificarse el pliego de condiciones.

7. Exigencia valoración de muestras con dispensador. - Criterio de la División: El objetante solicita que se realice una valoración de muestras, a fin de efectuar pruebas organolépticas relacionadas con las dimensiones, pesos y demás características técnicas establecidas en el pliego, con el objetivo de comprobar su efectivo cumplimiento. Asimismo, propone que se aporte una muestra del dispensador, que permita verificar el correcto funcionamiento de los insumos, su adecuada rotación y el cierre apropiado del dispositivo. Dicha solicitud la fundamenta en el principio de valor por el dinero y en la utilización eficiente de los recursos públicos, con el propósito de asegurar que las adquisiciones institucionales satisfagan las necesidades requeridas y que los

productos ofertados cumplan efectivamente con los estándares técnicos exigidos. La Administración indica que no es necesario la realización de pruebas.

El objetante fundamenta su solicitud en principios generales como el valor por el dinero y la utilización eficiente de recursos, pero no aporta un análisis técnico o criterio de experto que demuestre que las especificaciones actuales del pliego son insuficientes para garantizar la calidad o que el producto no funcionará sin tales pruebas. Asimismo, no se aportaron estudios comparativos ni evidencia técnica que acredite que la valoración organoléptica y de compatibilidad con el dispensador sea el único medio para asegurar el fin público. Se reitera que el pliego de condiciones goza de una presunción de validez, lo que implica que se considera adecuado para satisfacer la necesidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario. La Administración ha indicado que las pruebas no son necesarias, lo cual implica que considera suficientes los parámetros técnicos ya establecidos para valorar la idoneidad de las ofertas. Debido a que el recurrente no aportó elementos de juicio objetivos, técnicos o verificables que demuestren que la omisión de las pruebas con el dispensador pone en riesgo la satisfacción del interés público o violenta normas unívocas de la ciencia o técnica, lo procedente es el **rechazo de plano** por falta de fundamentación.

5. Aprobaciones

Encargado	MARIA LAURA MEDINA OBANDO	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	13/01/2026 14:09	Vigencia certificado	19/12/2023 11:44 - 18/12/2027 11:44
DN Certificado	CN=MARIA LAURA MEDINA OBANDO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=MARIA LAURA, SURNAME=MEDINA OBANDO, SERIALNUMBER=CPF-02-0723-0691		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	13/01/2026 14:17	Vigencia certificado	08/03/2022 12:29 - 07/03/2026 12:29
DN Certificado	CN=MARCO ANTONIO LOAICIGA VARGAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=MARCO ANTONIO, SURNAME=LOAICIGA VARGAS, SERIALNUMBER=CPF-03-0425-0430		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	16/01/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00060-2026	Fecha notificación	13/01/2026 14:20