Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	Jered Gabriel Castillo Torres		
Fecha/hora gestión	01/10/2026 09:24	**Fecha/hora resolución**	01/10/2026 09:29
* **Procesos asociados**	Recursos	**Número documento**	8072026000001854
* **Tipo de resolución**	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000002-0001102701	**Nombre Institución**	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Descripción del procedimiento	PANES Y REPOSTERIA HEP		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000002064	09/09/2026 17:26	JOSE RICARDO BRENES VARGAS	ALMACEN Y PANIFICADORA LEANDRO SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano por improcedencia manifiesta	Por falta de fundamentación

Emitir el por tanto de la resolución	☐

3. *Resultando

I.- Que el día nueve de septiembre de dos mil veintiséis, mediante el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), la empresa Almacén y Panificadora Leandro S.A. presentó ante esta Contraloría General de la República, el recurso de objeción No. 8002026000002064 contra el pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. 2026LY-000002-0001102701, promovida por la Caja Costarricense de Seguro Social para la adquisición de panes y repostería HEP.

II.- Que mediante auto No. 8052026000001353 del diez de septiembre de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración para que se refiriera al recurso interpuesto; la cual fue atendida mediante el documento No. 8062026000002439 del diecisiete de septiembre de dos mil veintiséis.

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 8002026000002064 - ALMACEN Y PANIFICADORA LEANDRO SOCIEDAD ANONIMA

I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES: 1.- SOBRE LA REGLA FISCAL. 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.

2- SOBRE LA FUNDAMENTACIÓN DE LOS RECURSOS. El régimen recursivo en materia de contratación pública contempla dos medios de impugnación en el artículo 86 de la Ley General de Contratación Pública (LGCP): el recurso de objeción contra el pliego de condiciones y el recurso de apelación o revocatoria contra el acto final del procedimiento. Independientemente del tipo de recurso que se trate, la normativa establece un requerimiento obligatorio para ambos: el **deber de fundamentación**, el cual exige que todo escrito de impugnación sea presentado debidamente desarrollado en sus argumentos y acompañado de la prueba idónea que respalde los argumentos del recurrente y, de ser necesario, de los estudios técnicos que permitan desvirtuar los criterios de la Administración; todo esto sin dejar de lado la necesidad de precisar los principios de la contratación pública o, en general, las normas que se vean infringidas y que sirven de fundamento para el recurso, tal y como lo señalan los artículos 88 de la LGCP y 246 del Reglamento a la Ley de Contratación Pública (RLGCP). Dicho requerimiento constituye una obligación por cuanto los artículos 87 de la Ley y 245 inciso c) del Reglamento castigan con un rechazo de plano por improcedencia manifiesta aquellos recursos que se presenten sin fundamentación, de acuerdo a los términos ya explicados.

Una de las principales razones en las que se cimenta el deber de fundamentación en los recursos de objeción consiste en que el pliego de condiciones, como acto administrativo que es, se presume válido y conforme al ordenamiento jurídico, según la regla establecida en el artículo 128 de la Ley General de la Administración Pública. En virtud de esto, todo aquel que se vea afectado por los alcances o efectos de este acto administrativo tiene la tarea de derribar esta presunción con argumentos sólidos debidamente respaldados con la prueba idónea. Al respecto, esta Contraloría General de la República ha señalado: "*[...] los actos de la Administración, entre ellos la emisión del pliego de condiciones, goza de una presunción de validez, y para poder desvirtuar esta presunción, quien objeta* ***debe presentar pruebas sólidas y técnicamente respaldadas que sustenten sus afirmaciones****. Simples consideraciones de forma o fondo sin el respaldo técnico adecuado* ***no son admitidas dentro del marco del régimen recursivo*** *[...]*" (El resaltado es propio) (Resolución No. R-DCP-SICOP-00895-2025. En el mismo sentido, véase la Resolución No. R-DCP-SICOP-01142-2025).

De manera más específica, esta presunción de validez que protege el pliego de condiciones se basa en la premisa de que la Administración es quien mejor conoce la forma de satisfacer la necesidad que pretende solventar con el procedimiento de contratación, por lo cual hace uso de sus facultades discrecionales para confeccionar el reglamento de la contratación; tal y como lo ha resuelto este órgano contralor en resoluciones como la No. R-DCP-SICOP-01070-2025: "*Es importante señalar que la Administración, en el ejercicio de su discrecionalidad administrativa, define los requerimientos del pliego de condiciones. [...] mediante la resolución No.R-DCP-SICOP-01013-2024 de las nueve horas doce minutos del once de julio de dos mil veinticinco, esta Contraloría General explicó lo siguiente: "Así (...) se debe recordar que 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; de forma tal que los oferentes se deben adherir a estos requerimientos, en el tanto sean acordes al ordenamiento, no siendo posible ajustar requerimientos al oferente descuidando la atención del fin público*". (En la misma línea, tenemos las Resoluciones Nos. R-DCP-SICOP-01062-2025 y R-DCP-SICOP-01139-2025).

En este contexto, dentro de la relación entre la Administración y el proveedor, es a éste último, en su faceta de recurrente, a quien le corresponde la **carga de la prueba** para desvirtuar el pliego de condiciones o evidenciar cualquier clase de falencia que éste presente de frente a los principios de la contratación pública o bien, a las reglas de la ciencia, la técnica o los principios elementales de justicia, lógica o conveniencia, según lo estatuye el artìculo 16 de la LGAP. Esto puede observarse en distintos pronunciamientos de esta Contraloría General, como en el caso de la Resolución No. R-DCP-SICOP-01152-2025, la cual resolvió: "*[...] debemos señalar que* ***sobre la empresa recurrente recae la carga de la prueba*** *en los términos indicados en el artículo 88 de la Ley General de Contratación Pública (RLGCP) y 254 de su reglamento (RLGCP),* ***lo cual implica que junto a determinada argumentación se debe acompañar de la documentación o prueba idónea que acredite como un hecho cierto su decir, bajo el entendido que se debe vincular la prueba que se aporta con los alegatos expuestos contra el cartel***". (El resaltado es nuestro). (Véase además las Resoluciones No. R-DCP-SICOP-00938-2025 y R-DCP-SICOP-01142-2025).

Ahora bien, es importante señalar que esta obligación de fundamentación no acaba o se limita a simplemente aportar la prueba con el escrito de impugnación, sino que toda documentación probatoria debe desarrollarse y vincularse a los alegatos a fin de demostrar su idoneidad y pertinencia. En ese sentido, resoluciones como la No. R-DCP-SICOP-00938-2025 de las 11:51 horas del 30 de mayo de 2025, han resuelto: "*(...) si bien la recurrente remite a un adjunto que indica denominarse: "Probatorio I", que al final de su recurso señala que refiere al "Inserto del reactivo: STA-CK Prest", debe señalarse que aún y cuando adjuntado dicho inserto como prueba,* ***esta Contraloría General ha señalado reiteradamente que no basta con adjuntar documentos como prueba, sino que le corresponde al recurrente procesar dicha prueba en el escrito del recurso, de manera que realice el necesario ejercicio de explicar su contenido, vincularla a sus alegatos de manera que demuestre cómo la misma resulta idónea para probar la limitación injustificada que alega***". (El resaltado es propio) (Ver en ese sentido la resolución No. R-DCP-SICOP-00614-2025 de las 11:20 horas del 08 de abril de 2025).

Así las cosas, de frente a todo lo expuesto, es claro que alrededor del deber de fundamentación existen una serie de consideraciones que los recurrentes deben valorar a la hora de plantear su recurso y que inciden directamente sobre su procedencia. Bajo estas premisas, este órgano contralor procederá a analizar el recurso interpuesto contra el pliego del procedimiento de marras.

III.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECIÓN NO. 8002026000002064 INTERPUESTO POR LA EMPRESA ALMACÉN Y PANIFICADORA LEANDRO SOCIEDAD ANÓNIMA. Se resuelve conforme a lo indicado por las partes que consta en el expediente del recurso de objeción.

1) Tiempo de entrega del producto (punto "g" de la cláusula "2. CONDICIONES ESPECÍFICAS") y vida útil del requerimiento de la línea 15. Criterio de la División. El pliego de condiciones establece: "*g) TIEMPO DE ENTREGA: debido a la necesidad de contar con producto fresco,* ***las entregas deberán realizarse todos los días****. La solicitud de pedido se realiza con 15 días de anticipación a la entrega. La entrega debe realizarse a las 6 am del día indicado para consumo en la orden de pedido.*" (El resaltado es propio) (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"[F. Documento del Pliego de condiciones]"/"FICHA TECNICA PANES Y REPOSTERIA FINAL.pdf (0.91 MB)"). Asimismo, para la línea 15, la Administración solicita lo siguiente: "*Línea 15: Pan aliñado con queso 55 +/- 5 g CÓDIGO SIGES: 3-16-06-0006 CÓDIGO SICOP: 50181901- 92290438 MATERIAL SAP: 8800000179 / (...) / e. Empacados individualmente en bolsas de plástico biodegradable, selladas. Etiqueta con indicación de lote y fecha de vencimiento cada bolsa.* ***Vida útil de 24 horas****. / f.* ***Vida útil mínima de 3 días***." (El resaltado es propio) (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"[F. Documento del Pliego de condiciones]"/"FICHA TECNICA PANES Y REPOSTERIA FINAL.pdf (0.91 MB)").

Argumenta la **objetante** que la cláusula de cita incide directamente sobre las posibilidades de participación de su empresa al requerir, de forma generalizada y sin un estudio técnico que lo respalde, una misma frecuencia diaria de entrega para todos los productos, cuando algunos de ellos cuentan con naturaleza, características organolépticas y vidas útiles diferentes. Agrega que existe una inconsistencia en la vida útil de la

línea 15 y que el estudio de mercado realizado por la Administración consultó por modalidades de entrega diferentes a la finalmente exigida. Por ello, solicita que la frecuencia de entrega se mantenga diaria para aquellos productos cuyas características lo requieran y que se permita la agrupación de entregas, incluso hasta dos veces por semana, cuando técnicamente resulte viable.

La **CCSS** rechaza la solicitud, por cuanto indica que la necesidad del Hospital es adquirir productos frescos, inocuos y que conserven las características organolépticas establecidas en el pliego de condiciones, mismas que no se podrían cumplir al recibir el producto dos o tres veces por semana; siendo así, agrega que corresponde al oferente presentar su oferta con los costos que considere propios para cumplir con lo establecido en el pliego de condiciones.

Vistos los argumentos de las partes, considera este órgano contralor que existe falta de fundamentación en la propuesta de la objetante, pues de conformidad con lo expuesto en el apartado preliminar "2- SOBRE LA FUNDAMENTACIÓN DE LOS RECURSOS" de esta resolución, debe recordarse que los pliegos de condiciones se encuentran protegidos por una presunción de validez, la cual se cimenta en la premisa de que el reglamento de la contratación se compone de aquellas cláusulas que mejor satisfacen la necesidad que pretende solventar la Administración con el procedimiento de compra pública (ver en ese sentido las resoluciones No. R-DCP-SICOP-01070-2025, R-DCP-SICOP-01062-2025 y R-DCP-SICOP-01139-2025).

Por este motivo, la normativa establece que la única forma de poder desvirtuar esta presunción es mediante la presentación de un recurso de objeción debidamente fundamentado y respaldado con la prueba idónea que permita sustentar sus alegatos; dicho de otro modo, corresponde al recurrente la carga de la prueba para desvirtuar el pliego de condiciones o evidenciar cualquier clase de falencia que éste presente de frente a los principios de la contratación pública o bien, a las reglas de la ciencia, la técnica o los principios elementales de justicia, lógica o conveniencia (tal y como se expone en distintos pronunciamientos de este órgano contralor, como se puede apreciar en las resoluciones No. R-DCP-SICOP-01152-2025, R-DCP-SICOP-00938-2025 y R-DCP-SICOP-01142-2025).

Considerando lo expuesto, se tiene que la objetante señala que el pliego sustenta la necesidad de una entrega diaria en que los productos requeridos deben encontrarse frescos, sin que se defina este concepto y su vinculación con las características específicas de cada pan y repostería requerida; especialmente si se considera que entre sí poseen una vida útil diferenciada, la cual depende de diferentes factores como su formulación, proceso productivo, características físicas, sistema de empaque y condiciones de almacenamiento que hacen que establecer una determinada vida útil mínima no implique necesariamente que un producto que acredite una duración superior deje de satisfacer las especificaciones requeridas.

No obstante, al revisar la respuesta de la CCSS a la audiencia especial conferida por este órgano contralor, se observa que se define como pan o repostería fresca: "*(...) aquellos, elaborado recientemente, por lo general, en el mismo día, mediante la mezcla de harina, agua, levadura y sal. Caracterizado por tener una corteza crujiente y una miga tierna y esponjosa*."; por otro lado, señala que la vida útil es "*(...) el periodo estimado durante el cual se espera que el producto permanezca operativo, cumpla su propósito y genere valor antes de requerir su reemplazo (...)*". Adicionalmente, en dicha respuesta, la Licitante defiende el requerimiento impugnado al señalar: "*4- Es necesidad del servicio de Nutrición del Hospital Dr Fernando Escalante Pradilla* ***adquirir productos frescos, inocuos y que conserven las características organolépticas establecidas en el pliego de condiciones, por lo que al recibir el producto dos o tres veces por semana no se cumple con esta necesidad****. Además, no es recomendable ajustar la compra a periodos de entrega más amplios con el fin de favorecer la posible participación de algún posible oferente. / (...) / No es lo mismo brindar un pan o repostería a un adulto mayor, un paciente con dieta blanda o suave o a un niño un producto que tenga 3 o 4 días de preparación que un producto fresco.*" (El resaltado es propio) (ver extractos citados en el apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"Recursos de objeción tramitados por la CGR [Consultar]"/"Auto No. 8052026000001353"/"Número documento 8062026000002439").

A partir de lo anterior, se puede concluir que las características establecidas en el pliego de condiciones, para la CCSS, solo pueden ser cumplidas a partir de la presentación diaria del producto; además, que dicha condición permite que los usuarios finales puedan consumir un producto que se ajuste a la dieta que requieren. Por ese motivo, si la objetante consideró que cada oferente puede "(...) *acreditar técnicamente que su producto mantiene durante un período superior las condiciones de calidad, inocuidad y características organolépticas requeridas (...)*" y que "*(...) dicha circunstancia pueda ser considerada para determinar una frecuencia de suministro acorde con esa vida útil acreditada*" (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"Recursos de objeción tramitados por la CGR [Consultar]"/"recurso No. 8052026000001353"), no basta con alegar ello, sino que debía acompañar su escrito recursivo con la prueba técnica que le permita demostrar a la Administración que existen panes y repostería que podrían satisfacer los requerimientos técnicos, sin necesidad de que su entrega sea diaria.

Es decir, no basta con señalar la ausencia de estudios técnicos que respalden esta frecuencia de entrega ni cuestionar sin respaldo la vida útil de los productos definida en el pliego de condiciones o los diferentes plazos de vida útil que existen entre ellos, sino que su deber era aportar prueba fehaciente para sustentar estos señalamientos y así demostrar a la Administración la viabilidad y pertinencia de agrupar productos bajo entregas de hasta dos veces por semana; esto mediante la presentación de análisis cuyos resultados validen que los panes y repostería pueden durar más o menos tiempo según su formulación, presentando informes que demuestren que la CCSS no requiere de entregas diarias para satisfacer la demanda que de estos insumos presenta el Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla, o bien, aportando prueba técnica que asegure que una variación en la entrega de los productos no incide en sus características sustanciales —porque estas pueden mantenerse en el tiempo — ni produce afectaciones a los pacientes que consumirán los alimentos. Esta ausencia de fundamentación contraviene lo establecido en el artículo 254 del RLGCP, el cual recalca que toda petición de modificación que haga el recurrente debe encontrarse debidamente respaldada para que la Licitante pueda verificar que se ajusta a las necesidades institucionales, lo cual se omite por completo en el caso en concreto.

Por otro lado, argumenta la objetante que, para el estudio de mercado, la CCSS solicitó cotizaciones bajo escenarios de dos y tres entregas semanales, pero que al final solicitará entregas diarias, sin que se identifique en el expediente un análisis del impacto económico de incrementar la frecuencia a partir de los escenarios utilizados durante la investigación de mercado; lo anterior por cuanto señala que su planta de producción está ubicada en Heredia, mientras que el centro de entrega corresponde al Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla, en Pérez Zeledón, aspecto que constituye una condición materialmente relevante para determinar la viabilidad logística y económica de su participación. Sin embargo, si bien la Administración realizó su indagatoria de mercado bajo una frecuencia de entrega distinta, la recurrente, más allá de exponer estos argumentos, no explica por qué motivos no podría incluir en su propuesta los costos que bien estime para cumplir con la modalidad de entrega formalmente definida por la CCSS en el pliego de condiciones.

Nótese que la propia CCSS señala en su respuesta a la audiencia especial que cada oferente puede "*(...) presentar su oferta con los costos que considere propios de la logística para cumplir con lo establecido en el pliego de condiciones cartelarias*" (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"Recursos de objeción tramitados por la CGR [Consultar]"/"Auto No. 8052026000001353"/"Número documento 8062026000002439"); por ende, aunque el oferente tenga su planta de producción en otro sitio distinto al lugar de entrega, nada le impide incluir en su propuesta económica los costos que a bien tenga para poder cumplir con los desplazamientos diarios, pues en ningún momento alega la existencia de bandas de tolerancia que impidan presentar una oferta que se ajuste a las condiciones requeridas ni tampoco manifiesta que el reglamento de la contratación le impide ofrecer algún determinado costo logístico que le haga imposible ser parte del concurso, razón por la a cual no es posible identificar cuáles son los motivos que eventualmente podrían incidir directamente sobre su posibilidades de participación.

Finalmente, es menester recordar que el recurso de objeción es un mecanismo que permite a todo potencial interesado impugnar obstáculos que impidan la libre concurrencia al concurso (ver resoluciones No. R-DCP-SICOP-00001-2026 de las 15:29 horas del 05 de enero de 2026 y No. R-DCP-SICOP-00270-2026 de las 13:54 horas del 12 de febrero de 2026). Bajo esta idea, la recurrente tampoco alega que la cláusula impugnada constituya una condición de imposible cumplimiento para el resto de potenciales interesados que conforman el mercado, a fin de

respaldar la afectación a la libre concurrencia que señala. En consecuencia, no procede la modificación de la cláusula de cita y debe privar la necesidad pública que la Administración pretende satisfacer con dicho requerimiento.

Así las cosas, lo procedente es **rechazar de plano por falta de fundamentación** el recurso de objeción, con fundamento en los numerales 87 de la LGCP y 245 inciso c) del RLGCP.

CONSIDERACIÓN DE OFICIO PARA LA ADMINISTRACIÓN. Sin perjuicio del rechazo de plano anterior, es menester que la CCSS considere lo que a continuación se indica. Para el caso de la línea 15, denominada “Pan aliñado con queso 55 +/- 5 g”, el pliego de condiciones señala en su punto “e.” que la vida útil del producto es de 24 horas; no obstante, en el punto “f.” se indica que la vida útil mínima debe ser de 3 días, lo cual resulta contradictorio (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/“[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“FICHA TECNICA PANES Y REPOSTERIA FINAL.pdf (0.91 MB)”). A lo anterior se suma el hecho que, para las demás líneas que componen el procedimiento, solo se requiere una sola vida útil y no dos, como sucede para la línea 15.

Por ello, a fin de que se consolide un pliego de condiciones con especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar —según lo requiere el artículo 88 del RLGPC—, es necesario que la Administración revise y precise cuál es la vida útil que solicitará para la línea 15; debiendo darle la publicidad debida a toda modificación que proceda, de ser el caso.

5. Aprobaciones

Encargado	EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	01/10/2026 09:27	**Vigencia certificado**	29/11/2023 09:19 - 28/11/2027 09:19
DN Certificado	CN=EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=EDGAR RICARDO, SURNAME=HERRERA LOAIZA, SERIALNUMBER=CPF-01-0884-0876		
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	JERED GABRIEL CASTILLO TORRES	**Estado firma**	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	01/10/2026 09:29	**Vigencia certificado**	25/04/2025 16:02 - 24/04/2029 16:02
DN Certificado	CN=JERED GABRIEL CASTILLO TORRES (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=JERED GABRIEL, SURNAME=CASTILLO TORRES, SERIALNUMBER=CPF-01-1776-0486		
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	06/10/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01780-2026	**Fecha notificación**	01/10/2026 09:29