

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	CELINA MEJIA CHAVARRIA		
Fecha/hora gestión	23/01/2026 12:56	Fecha/hora resolución	23/01/2026 13:24
* Procesos asociados	Recursos ▼	Número documento	8072026000000141
* Tipo de resolución	Fondo ▼		
Número de procedimiento	2025LY-000030-0001000001	Nombre Institución	INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS
Descripción del procedimiento	CONTRATACIÓN POR CONVENIO MARCO DE EMPRESAS QUE BRINDEN SERVICIOS DE PUBLICIDAD Y DE COMUNICACIÓN		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002025000002687	23/12/2025 15:51	FELIPE ANDRES MORICE FERNANDEZ	PUBLIMARK SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar ▼	No aplica ▼

Emitir el por tanto de la resolución	<input type="checkbox"/>
--------------------------------------	--------------------------

3. *Resultando

- I. Que mediante auto número 8052026000000020 del 07 de enero del 2026, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se refiera a los argumentos expuestos por el objetante.
- II. Que el 19 de enero del 2026, la Administración licitante contestó la audiencia especial.
- 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 8002025000002687 - PUBLIMARK SOCIEDAD ANONIMA

I. SOBRE LA VERSIÓN DEL PLIEGO DE CONDICIONES QUE SE IMPUGNA

Se observa que en el expediente del concurso hay varias publicaciones del pliego de condiciones, la primera publicación se realizó el 17/10/2025, la segunda publicación se realizó el 30/10/2025, la tercera publicación se realizó el 28/11/2025, la cuarta y la quinta publicación se realizaron el 11/12/2025, la sexta publicación se realizó el 15/12/2025, la séptima publicación se realizó el 05/01/2026. Por su parte, la empresa Publismark Sociedad Anónima presentó su recurso de objeción al pliego de condiciones el 23/12/2025, por lo tanto dicho recurso se analizará en relación con la publicación del pliego de condiciones que se realizó antes de la presentación del recurso y que tiene modificaciones al pliego, sea la publicación realizada el 11/12/2025, ya que cualquier cuestionamiento sobre el pliego de condiciones publicado con anterioridad a esa fecha estaría extemporáneo.

II. FONDO

1) sobre la redefinición del esquema de contratación a servicios por demanda y la obligación de mantener un equipo definitivo. Criterio de la División.

En la primera ronda de objeciones se cuestionó el sistema de cotización para las líneas 2 a 7 establecido en el pliego de condiciones, y en la resolución R-DCP-SICOP-02193-2025 este órgano contralor indicó sobre este tema lo siguiente: *"En el caso bajo análisis se observa que la Administración licitante indica en el pliego de condiciones que la modalidad escogida es "modelo con cotización", sin embargo, algunas de las disposiciones contenidas en el mismo pliego parecen demostrar que no está utilizando correctamente la modalidad escogida, ya que mezcla disposiciones aplicables al modelo con precio desde la oferta. Ejemplo de ello es que para las líneas 2 a 7 se indica que "La persona oferente deberá indicar en su oferta el porcentaje de comisión que ofrece para cada línea", lo cual sería aplicable para el modelo con precio desde la oferta, ya que el porcentaje de comisión ofrecido para cada línea constituye el precio que el oferente llegará a cobrar en caso de resultar adjudicatario. [...] Por lo tanto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración licitante emita un criterio realizado por profesional pertinente, en el cual defina cuál es el modelo de convenio marco que desea aplicar, y de frente a ello reformular la cláusula cuestionada. Si decide aplicar el modelo con precio desde la oferta, deberá ajustar la cláusula a dicha modalidad, lo cual implica la obligación para los oferentes de cotizar todas las líneas, incluyendo la línea 1; y si decide aplicar el modelo con cotización, deberá ajustar la cláusula a dicha modalidad, lo cual implica que debe eliminar la obligación para los oferentes de indicar en la primera etapa un precio o porcentaje de comisión a cobrar para cada una de las líneas."* (el destacado es del original)

Posteriormente, en el documento denominado "Pliego de Condiciones" publicado el 11 de diciembre, se indica lo siguiente: **"I. DESCRIPCIÓN DEL REQUERIMIENTO** / La administración contratante requiere la contratación bajo la figura de Convenio Marco regulada de una agencia que brinde servicios de publicidad y de comunicación, conforme los siguientes requerimientos, con las especificaciones y condiciones técnicas que se detallan, las cuales deberán ser indicadas en el mismo orden y numeración que se establece en este pliego de condiciones. / Se requiere contratar de 2 (dos) hasta un máximo de 03 (tres) empresas de publicidad y comunicación para brindar servicios de mercadeo, comunicación y publicidad, para la ejecución y desarrollo de las diferentes campañas (internas y externas) del Instituto Nacional de Seguros, bajo la modalidad de convenio marco. / La Adjudicación podrá ser múltiple, de una o varias opciones de negocio, sin emisión inmediata del pedido. / NOTA: En el evento que no se presenten ofertas, las que se presenten no se ajusten a los elementos esenciales del concurso, o solo una empresa cumpla con lo requerido, se procederá a declarar infructuosa el proceso. [...] **Parametrización en SICOP:** / Todas las líneas: Se aclara que este servicio debe ser cotizado en la segunda etapa del convenio marco, por lo que no incluye un precio previo absoluto en la primera etapa del convenio marco. / A. La presente contratación será bajo la modalidad de entrega según demanda por lo que las Instituciones no están obligadas a solicitar servicios mínimos ni máximos, sino será de acuerdo con la necesidad de cada Institución. / B. **Cobertura del Convenio Marco:** El presente convenio marco cubrirá al Instituto Nacional de Seguros y cualquier empresa subsidiaria del INS que desee adherirse. / C. **Etapas del Convenio Marco: se desarrollará en dos etapas:** / a. **Primera Etapa:** Corresponde a la promoción del concurso, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 230 del Reglamento de la Ley General de la Contratación Pública. Se realizará el procedimiento licitatorio mediante el cual se adjudicarán hasta un máximo de tres opciones de negocio, que cumplan con los requisitos y condiciones formales y técnicas señaladas en el presente pliego de condiciones para que pueda ser adquirida en la segunda etapa por los Usuarios del Convenio Marco. / b. **Segunda Etapa:** Durante la ejecución del contrato las empresas adjudicadas participarán en miniconcursos, para la ejecución de los servicios de mercadeo, comunicación y publicidad para las diferentes necesidades de comunicación y mercadeo del INS; todo según la demanda y necesidades requeridas por la administración, razón por la cual, no se garantiza un mínimo o máximo de adjudicaciones. La opción de negocio adjudicada se incorporará en el catálogo de servicios y una vez que se gire la orden de inicio, las instituciones usuarias que requieran del bien objeto de esta contratación podrán emitir las órdenes de pedido, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 84 de la Ley General de la Contratación Pública, y artículos 228 y siguientes de su Reglamento, los criterios establecidos en el pliego de condiciones y sus anexos." (el destacado es del original) (ver pantalla denominada "Ingreso del pliego de condiciones", archivo adjunto denominado "Pliego de condiciones Publicidad V2.pdf").

Ante ello, la empresa objetante menciona que la Administración modificó el esquema de contratación, para lo cual estableció nuevas reglas. Considera que estas nuevas reglas aparecen sin justificación alguna, pues en la ronda precedente la Contraloría General ordenó "se declara parcialmente con lugar el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración licitante emita un criterio realizado por profesional pertinente, en el cual defina cuál es el modelo de convenio marco que desea aplicar, y de frente a ello reformular la cláusula cuestionada". Sin embargo, la objetante menciona que no se localiza en el expediente ni en el documento denominado "Justificaciones solicitadas por la Contraloría General de la República", cuáles fueron las valoraciones adoptadas por el INS respecto del modelo promovido y cómo las modificaciones satisfacen la selección del modelo más conveniente para la administración. Solicita que se ordene al INS incluir la respectiva motivación técnica que justifique los siguientes aspectos: a) cuál es el modelo de convenio utilizado; b) el razonamiento por el que debe existir una terna mínima requerida para adjudicar y en su defecto, la habilitación para adjudicar en caso de que solamente una agencia cumpla; c) sobre qué actividades recae la necesidad de contar con un equipo profesional mínimo desde la primera etapa, cuando aún no existen órdenes de pedido; d) cuál es el objeto sobre el cual versarán eventualmente los mini concursos o bien, la orden de pedido en caso de una sola agencia cumpliente, si será una orden de pedido que contemple líneas, proyectos, etc.

Al respecto se indica lo siguiente:

a) Con respecto al modelo de convenio marco utilizado, la Administración licitante explica que el modelo adoptado es el modelo con cotización, el cual se encuentra regulado en el artículo 231 inciso b) del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, y en este sentido indica lo siguiente: *"El modelo adoptado por la Administración corresponde al modelo con cotización, regulado en el artículo 231 inciso b) del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, el cual establece: "b) Modelo con cotización: Este modelo de convenio marco, es aquel que será establecido de acuerdo a las características generales obras, bienes y servicios que requiera la Institución Usuaria, por lo que no incluye un precio previo absoluto, sino que éste será cotizado durante la ejecución. / En la fase de ejecución contractual, las instituciones usuarias realizarán un concurso entre las empresas adjudicadas en las opciones de negocio que requieran abastecerse; los adjudicatarios remitirán la cotización en el plazo establecido en el pliego de condiciones. Para la selección de la mejor oferta la institución deberá aplicar lo dispuesto en el pliego de condiciones. / La selección de la mejor oferta podrá ser objeto de recurso en cuyo caso se aplicará lo establecido en el artículo 99 de la Ley General de Contratación Pública."* Sin embargo, es lo cierto que en la resolución R-DCP-SICOP-02193-2025 este órgano contralor le indicó a la Administración que debía emitir un criterio realizado por profesional pertinente en el cual defina cuál es el modelo de convenio marco que desea aplicar, y que dicho criterio debía incorporarlo al expediente del concurso, y en la respuesta a la audiencia especial la Administración

no acreditó que haya incorporado al expediente del concurso el criterio técnico solicitado. Por lo tanto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración cumpla con lo ordenado por el órgano contralor en la resolución R-DCP-SICOP-02193-2025 e incorpore al expediente del concurso el criterio técnico solicitado.

b) Con respecto a la pregunta de por qué debe existir una terna mínima para adjudicar, ello está justificado en el propio artículo 231 inciso b) de la Ley General de Contratación Pública, ya que el modelo con cotización escogido por la Administración establece una fase de ejecución contractual en donde las instituciones usuarias realizarán un concurso entre las empresas adjudicadas, lo cual evidencia que dicho modelo está pensado para aquellos casos en donde la Administración adjudica la primera etapa a varios oferentes, ya que debe existir más de un adjudicatario para poder realizar el concurso. Por lo tanto, se declara **sin lugar** el recurso en este aspecto.

c) Con respecto a la necesidad de contar con un equipo profesional mínimo desde la primera etapa, es criterio de este órgano contralor que dicho cuestionamiento se encuentra precluido, ya que el equipo profesional mínimo estaba solicitado desde la primera versión del pliego de condiciones, por lo que el momento procesal oportuno para cuestionar el equipo profesional requerido era con el recurso de objeción al pliego de condiciones original, y dentro del plazo de ocho días hábiles establecido para tales efectos. Una vez vencido el plazo para objetar el pliego de condiciones original, las cláusulas que no fueron objetadas se consolidaron y la posibilidad de impugnarlas precluyó. La preclusión procesal se encuentra regulada en el artículo 90 de la Ley General de Contratación Pública en los siguientes términos: *“La preclusión procesal opera en todos los tipos de recursos que regula la presente ley e implica la extinción de la facultad para impugnar el contenido del pliego de condiciones o el acto final del procedimiento según corresponda, cuando ya se ha ejercido con anterioridad el respectivo recurso o se contó con la posibilidad de hacerlo. / Cuando se objete un pliego de condiciones que ya había sido sometido al recurso de objeción, es susceptible de ser impugnado únicamente el contenido del pliego objeto de modificación, no así el contenido de cláusulas consolidadas que no fueron modificadas con anterioridad.”* Por lo tanto, se **rechaza de plano por preclusión** el recurso en este aspecto.

d) Con respecto al objeto sobre el cual versarán los mini concursos, es criterio de este órgano contralor que las dudas que plantea la empresa objetante corresponden a una solicitud de aclaración y no a una objeción de una cláusula específica. Ahora bien, se observa que al contestar la audiencia especial la Administración dio la siguiente explicación: *“Los mini concursos se definirán en la segunda etapa, detallando los requisitos específicos según cada caso. El objeto podrá comprender ejecución de campañas, proyectos o líneas de comunicación concretas. / La descripción de la solicitud del servicio se detalla en el aparte VI. Requisitos técnicos para la persona adjudicataria, inciso A. Servicios y productos incluidos en todas las líneas, el cual indica lo siguiente: [...]”* Por lo tanto, se remite a la respuesta dada por la Administración.

Observación de oficio: entre las modificaciones incluidas al pliego de condiciones la Administración licitante incorporó el procedimiento que se aplicará para cada mini concurso, en los siguientes términos: *“Segunda etapa / En cada miniconcurso se podrán utilizar diferentes variables de evaluación para determinar la adjudicación, según la naturaleza del servicio requerido. Estas variables podrán aplicarse de forma individual, cuando un único criterio sea suficiente para definir la mejor oferta, o mediante una combinación de varios factores cuando el servicio lo amerite. La selección de las variables específicas, así como su peso y metodología de evaluación, será definida y comunicada en cada miniconcurso, garantizando así un proceso objetivo, transparente y ajustado a las necesidades operativas de la institución en cada solicitud. De modo que podrá incluir, algunas de las siguientes variables: / A. Plazo de entrega [...] / B. Precio [...] / C. Adecuación estratégica/técnica al objetivo [...] / D. Alcance contra la inversión de pauta en medios [...] / E. Cantidad de redes o medios considerados [...] / F. Resultado esperado [...]”* (los destacados son del original). Como puede observarse, la Administración establece que en cada mini concurso se podrán utilizar diferentes variables de evaluación para determinar la adjudicación, y la selección de las variables específicas así como su peso y metodología de evaluación serán definidas y comunicadas en cada mini concurso, lo cual resulta improcedente, ya que el sistema de evaluación de la segunda etapa debe estar definido en el pliego de condiciones, ello por así disponerlo expresamente el artículo 231 inciso b) del Reglamento a la Ley de Contratación Pública cuando dice *“Para la selección de la mejor oferta la institución deberá aplicar lo dispuesto en el pliego de condiciones”*, pero además en aplicación del principio de transparencia. Por lo tanto, **de oficio** se ordena a la Administración que debe modificar el pliego de condiciones a fin de establecer en forma expresa la metodología de evaluación que aplicará en cada mini concurso, con indicación expresa de los factores de evaluación que aplicará y el peso o porcentaje de calificación que le corresponde a cada uno.

2) Sobre la disponibilidad del equipo técnico. Criterio de la División.

En la primera ronda de objeciones se cuestionó la obligación establecida para el adjudicatario de garantizar la disponibilidad y en horario de tiempo completo, inclusive fuera de horario laboral ordinario y fines de semana, y en la resolución R-DCP-SICOP-02193-2025 este órgano contralor indicó sobre este tema lo siguiente: *“Sin embargo, resulta cuestionable que la Administración solicite al adjudicatario la disponibilidad y en horario de tiempo completo, inclusive fuera del horario laboral y fines de semana. Debe recordarse que el artículo 90 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública establece que el pliego de condiciones no podrá exigir el cumplimiento de requisitos que no sean indispensables o resulten inconvenientes al interés público. Así las cosas, la disponibilidad solicitada fuera de horario laboral y fines de semana podría resultar un requisito desproporcionado, salvo que exista una justificación para ello. Por lo tanto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración licitante emita un criterio mediante el cual explique y justifique cuál es la necesidad institucional y la importancia de que el adjudicatario tenga que estar disponible fuera del horario laboral del INS y fines de semana, y en caso de que no exista una justificación para ello deberá eliminar dicho requisito. Este análisis deberá hacerse para cada una de las líneas que componen el objeto contractual.* (el destacado es del original).

Posteriormente, en el documento denominado “Pliego de Condiciones”, publicado el 11 de diciembre, se indica lo siguiente: **R. Disponibilidad: / Disponibilidad a solicitud de fuera del horario laboral y fines de semana.** *Se fundamenta en la naturaleza de los servicios contratados, orientados a la promoción de seguros del INS y la presencia de marca en actividades internas y externas. Estas acciones, por su carácter estratégico, requieren ejecución en espacios y momentos donde se concentra el público objetivo, lo que incluye horarios no convencionales y fines de semana. / Justificación institucional: / La participación en actividades fuera del horario regular responde a la necesidad de garantizar la visibilidad de la marca y la interacción directa con clientes potenciales en escenarios de alta afluencia. Entre estas actividades se contemplan: / Eventos sociales y comerciales: Ferias, seminarios, conciertos y actividades en centros comerciales. / Activaciones de marca: Presencia en espacios estratégicos para posicionamiento y recordación. / Campañas específicas: Que demandan atención inmediata para cumplir objetivos de mercadeo y comunicación. / Producción audiovisual: En algunos casos, por requerimientos técnicos del guion, se necesita realizar grabaciones en madrugadas, noches o fines de semana para obtener un producto de calidad que cumpla con los objetivos creativos y técnicos definidos. / Ejemplos por línea contractual: / Línea 1: Servicios relacionados a producción audiovisual: / Grabación en madrugadas o noches, según el guión de la producción audiovisual. / Grabaciones los fines de semana para cumplir con cronogramas y locaciones específicas. / Línea 2: Ejecución de actividades BTL, activaciones, ferias y eventos: / Presencia y activación de marca en actividades externas. / Participación en ferias y eventos masivos. / Línea 3: Artículos promocionales: / Entrega de materiales en actividades fuera del horario regular. / Línea 4: Gestión y contratación de creadores de contenido: / Presencia del creador en ferias, activaciones o eventos definidos en la segunda etapa. / Línea 5: Ejecución de planes de medios: / Atención a solicitudes de pauta y activación en medios exteriores. / Línea 6: Impresión de materiales promocionales, POP y rotulación: / Instalación en zonas de alto tránsito, que por seguridad se realiza fuera del horario laboral. / Adicionalmente se deberá contemplar: / 1. De acuerdo con el volumen generado, la persona adjudicataria deberá contar con*

la infraestructura, personal, equipo y herramientas para brindar los servicios en la presente contratación. La agencia deberá garantizar la disponibilidad y en horario de tiempo completo (inclusive fuera de horario laboral ordinario y fines de semana en caso de ser necesario) siempre y cuando se respete la normativa laboral, para la atención de los requerimientos a las Administraciones contratantes. / 2. La cantidad de tiempo que el equipo del adjudicatario asigne a la atención de los requerimientos de esta contratación, será responsabilidad de esta, de manera que garantice el cumplimiento en tiempo, calidad y forma de lo solicitado. / 3. La persona adjudicataria deberá brindar el servicio en forma continua, sin interrupción alguna, por lo que deberá tomar las previsiones del caso para atender los requerimientos de las Administraciones contratantes. / 4. La persona adjudicataria deberá suministrar a la institución los contactos, números de teléfonos y direcciones electrónicas del personal que tendrá a cargo la atención de la cuenta de a las Administraciones contratantes, para facilitar el contacto ágil, inmediato y directo entre las partes. / Nota: La justificación fue emitida mediante oficio DM-00657-2025 del 11 de diciembre del 2025 emitido por la Dirección de Mercadeo.” (el destacado es del original) (ver pantalla denominada “Ingreso del pliego de condiciones”, archivo adjunto denominado “Pliego de condiciones Publicidad V2.pdf”).

Adicionalmente, la Administración incorporó al expediente del concurso el documento denominado “Justificaciones solicitadas por la Contraloría General de la República” el cual dice lo siguiente: “En respuesta a la resolución N°R-DCP-SICOP-02193-2025 emitida por la Contraloría General de la República, la Unidad Usuaría (Dirección de Mercadeo) emite las siguientes justificaciones.: / Disponibilidad: / Disponibilidad a solicitud de fuera del horario laboral y fines de semana: Se fundamenta en la naturaleza de los servicios contratados, orientados a la promoción de seguros del INS y la presencia de marca en actividades internas y externas. Estas acciones, por su carácter estratégico, requieren ejecución en espacios y momentos donde se concentra el público objetivo, lo que incluye horarios no convencionales y fines de semana./ **Justificación institucional:** / La participación en actividades fuera del horario regular responde a la necesidad de garantizar la visibilidad de la marca y la interacción directa con clientes potenciales en escenarios de alta afluencia. Entre estas actividades se contemplan: / **Eventos sociales y comerciales:** Ferias, seminarios, conciertos y actividades en centros comerciales. / **Activaciones de marca:** Presencia en espacios estratégicos para posicionamiento y recordación. / **Campañas específicas:** Que demandan atención inmediata para cumplir objetivos de mercadeo y comunicación. / **Producción audiovisual:** En algunos casos, por requerimientos técnicos del guion, se necesita realizar grabaciones en madrugadas, noches o fines de semana para obtener un producto de calidad que cumpla con los objetivos creativos y técnicos definidos. / **Ejemplos por línea contractual:** / **Línea 1: Servicios relacionados a producción audiovisual:** / Grabación en madrugadas o noches, según el guion de la producción audiovisual. / Grabaciones los fines de semana para cumplir con cronogramas y locaciones específicas. / **Línea 2: Ejecución de actividades BTL, activaciones, ferias y eventos:** / Presencia y activación de marca en actividades externas. / Participación en ferias y eventos masivos. / **Línea 3: Artículos promocionales:** / Entrega de materiales en actividades fuera del horario regular. / **Línea 4: Gestión y contratación de creadores de contenido:** / Presencia del creador en ferias, activaciones o eventos definidos en la segunda etapa. / **Línea 5: Ejecución de planes de medios:** Atención a solicitudes de pauta y activación en medios exteriores. / **Línea 6: Impresión de materiales promocionales, POP y rotulación:** Instalación en zonas de alto tránsito, que por seguridad se realiza fuera del horario laboral.” (los destacados son del original) (ver pantalla denominada “Ingreso del pliego de condiciones”, archivo adjunto denominado “Justificaciones solicitadas por la Contraloría General de la República.pdf”).

Ante ello, la empresa objetante cuestiona nuevamente la exigencia cartelaria para el oferente de garantizar la disponibilidad y en horario de tiempo completo (inclusive fuera de horario laboral ordinario y fines de semana en caso de ser necesario), toda vez que no está contemplando la supresión de lo referente a la línea 1 del objeto, “Desarrollo de la estrategia de comunicación y mercadeo”. El objetante considera que carece de interés la exigencia de un equipo de trabajo completo cuya función principal era precisamente el desarrollo estratégico de comunicación. Además, al eliminarse dicha línea, permite que en las otras se canalice mediante acciones tácticas. Considera que no es necesario un equipo de 19 personas, que tampoco se encuentran justificadas una vez eliminada la línea 1 lo que redimensiona el objeto de la contratación. Los servicios tales como compra de artículos promocionales, gestión y contratación de creadores de contenido, adicionalmente para las líneas 2 y 6, son terceros quienes brindan el servicio y por lo general el rol de las agencias es supervisar que la ejecución cumpla con la estrategia de la marca. Solicita que se ordene al INS eliminar el requisito para mantener un equipo completo disponible, cuando en la primera etapa no hay órdenes de pedido por ejecutar y en todo caso, ante los aparentes mini concursos o requerimientos en segunda etapa, no hay razonamiento aún que justifique tampoco el mantener un equipo en forma ociosa, cuando la Administración no tiene claro si los requerirá o no, según el servicio que se vaya a contratar.

Al respecto se indica lo siguiente: en la resolución R-DCP-SICOP-02193-2025 este órgano contralor le ordenó a la Administración licitante que debía emitir un criterio mediante el cual explique y justifique cuál es la necesidad institucional y la importancia de que el adjudicatario tenga que estar disponible fuera del horario laboral del INS y fines de semana, y en caso de que no exista una justificación para ello deberá eliminar dicho requisito; en respuesta la Administración mantuvo el requisito y adjuntó al expediente del concurso un archivo adjunto denominado “Justificaciones solicitadas por la Contraloría General de la República.pdf” el cual contiene las justificaciones de la Administración. Por lo tanto, si la empresa objetante no estaba de acuerdo con el requisito, debió rebatir o desvirtuar las justificaciones dadas por la Administración licitante, lo cual no hizo. Debe tenerse presente que el artículo 88 de la Ley General de Contratación Pública establece el deber para el recurrente de fundamentar el recurso, ello en los siguientes términos: “Deber de fundamentación/ Los recursos se presentarán debidamente fundamentados y con la prueba idónea, con invocación de los principios de la contratación pública y normas infringidas.”, y en ese mismo sentido el artículo 246 del Reglamento a dicha ley dispone lo siguiente: “Deber de fundamentación. Los recursos se presentarán debidamente fundamentados y con la prueba idónea, con la invocación de los principios y normas infringidas.” Dichas normas establecen el deber del recurrente de fundamentar debidamente su recurso, para lo cual debe aportar la prueba idónea que respalde su argumento, sin embargo en el caso bajo análisis la empresa objetante no rebatió ni desacreditó las justificaciones dadas por la Administración. Por lo tanto, se **rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso en este aspecto.

3) Sobre los rangos de tolerancia y el estudio de mercado para la construcción de precios. Criterio de la División.

En la resolución R-DCP-SICOP-02193-2025 este órgano contralor incorporó la siguiente observación de oficio: “**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 34LGCP 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.” (el destacado es del original).

Posteriormente, en el documento denominado “Pliego de Condiciones”, publicado el 11 de diciembre, se indica lo siguiente: “**V. CONDICIONES TÉCNICAS PARA LA PERSONA ADJUDICATARIA:** [...] / B. Las agencias preseleccionadas definirán sus ganancias a través de comisiones. Los porcentajes de comisión indicados han sido definidos con base en un análisis técnico que considera tanto el comportamiento del mercado como la ejecución presupuestaria anual de la entidad. / C. La persona adjudicataria deberá considerar en su oferta en la etapa II del proceso de ejecución contractual., para el presente proceso esta Administración define un rango de tolerancia para todas las líneas de 0% a 11%. Para efectos del análisis de razonabilidad de precios en la etapa de evaluación de la oferta en la etapa II, de conformidad

con lo señalado en el artículo 44 del Reglamento de la Ley General de Contratación Pública. / Por lo tanto, estos valores representan una proyección referencial que orienta las condiciones económicas del proceso. Las personas Adjudicatarias tienen la posibilidad de proponer sus propios porcentajes de comisión, siempre que el precio total no exceda el rango de tolerancia máximo dispuesto por la Administración. / D. El porcentaje de comisión por intermediación de los servicios contratados en el presente concurso, en ningún caso podrá superar el 11% para cada uno de los servicios que se contraten por la vía de miniconcurso.” (el destacado es del original) (ver pantalla denominada “Ingreso del pliego de condiciones”, archivo adjunto denominado “Pliego de condiciones Publicidad V2.pdf”).

Ante ello, la empresa objetante cuestiona que la Administración haya determinado la banda inferior en 0%, cuando el artículo 106 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública establece que los precios no remunerativos para el oferente son inaceptables por ruinosos. Además menciona que el documento denominado “Estudio de mercado actualizado V2” refiere a los porcentajes mínimos indagados, donde el mínimo se establece en 0%. Considera que ello carece de sustento, si se verifica que la memoria de los valores obtenidos tampoco arroja un 0% como para hacer permisiva la comisión en 0%. Solicita que se ajuste la banda mínima de forma que no se propicie el riesgo de que alguno de los oferentes cotice la comisión en 0%, y así se otorgue seguridad jurídica en cuanto a la banda mínima tolerable.

Al respecto se indica lo siguiente: se observa que en la modificación realizada al pliego de condiciones la Administración incorporó un rango de tolerancia para todas las líneas que va de 0% a 11%, ante lo cual la empresa objetante cuestiona el límite mínimo de 0%, sin embargo al contestar la audiencia especial la Administración solamente se refirió al límite máximo fijado de 11% de comisión, pero no explicó ni justificó por qué estableció 0% como un límite mínimo de comisión permitido a los oferentes, siendo éste el cuestionamiento del recurrente.

Ante ello, resulta oportuno mencionar que este órgano contralor ha sostenido en forma reiterada que resulta cuestionable que un oferente cotice cero en el rubro de utilidad, ya que ello representa un riesgo para la Administración contratante, en el tanto hay una alta posibilidad de incumplimiento por parte del contratista, concretamente en la resolución R-DCP-SICOP-01252-2024 del 20 de agosto del 2024, se indicó sobre este tema lo siguiente: “Ahora bien, en cuanto a **ponderar una utilidad del 0%**, esta División considera que lleva razón la objetante cuando señala que puede llevar a las empresas a caer en un precio ruinoso, en el tanto cuando las empresas utilizan una figura empresarial con fines de lucro, como el caso de las sociedades anónimas, dicho aspecto atenta contra la misma naturaleza jurídica y de los fines por los cuales fueron creadas y organizadas, cuyo objetivo es el fin de lucro y la obtención de ganancias o utilidades derivadas de su actividad económica. De ahí que no ha sido aceptado por este órgano contralor que una empresa de esta naturaleza cotice un 0% en el rubro de utilidad, toda vez que correría el riesgo de ser eliminada del mercado y a la vez representa un riesgo para la Administración contratante. Al respecto, se ha indicado: “Por lo que, utilizar una figura empresarial como por ejemplo una sociedad anónima para llevar a cabo actividades que no deparen una utilidad, en tesis de principio iría en contra de la naturaleza jurídica y de los fines por los cuales fueron creadas estas sociedades mercantiles. En el caso concreto, la empresa adjudicataria se encuentra organizada como una sociedad anónima, la cual responde a un esquema de empresa mercantil dedicada al comercio, por lo que de conformidad con lo indicado anteriormente debe tener como objetivo el fin de lucro y la obtención de las mayores ganancias o utilidades de las actividades económicas que sean emprendidas por la sociedad. Por las razones antes apuntadas, no es aceptable para este órgano contralor la cotización de 0% en el rubro de utilidad que lleva a cabo la empresa adjudicataria en el desglose del precio. Sobre el particular, si bien no desconoce este Despacho que en la práctica pueden presentarse realidades empresariales que lleven a un oferente a tomar la decisión de no incluir utilidades como parte del precio cotizado, lo cierto es que como ya se dijo, la constitución de las sociedades mercantiles se da con un afán de lucro, siendo el objetivo de la empresa, desde el punto de vista económico, maximizar sus utilidades, por cuanto una empresa que no lo haga correría el riesgo de ser eliminada del mercado, adquirida por otras empresas que sí buscan hacerlo, ser liquidada o entrar en una situación de eventual quiebra. En virtud de lo expuesto, considera este Despacho que la cotización de utilidad 0% coloca a la empresa adjudicataria en una posición que es contraria a los fines para los cuales ésta fue constituida, situación que tampoco resultaría sostenible en el tiempo, de forma tal que si bien el precio cotizado cubre los costos e imprevistos estimados por la empresa para este proyecto, lo cierto es que no se retribuye el factor empresarial, es decir, no se retribuye mediante ganancia alguna las decisiones de negocios y los riesgos que asumen los accionistas al poner en ejecución una serie de recursos humanos, materiales y financieros que den como resultado la generación de la obra pública licitada. Así las cosas, considera este Despacho que el hecho de que la empresa no cuente con utilidades producto de este contrato se traduce para la Administración en un mayor riesgo de incumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones. (...)” (R-DCA-275-2012 de las 9:00 del 7 de junio de 2012).” Por lo tanto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto a fin de que la Administración emita un criterio mediante el cual se refiera a los argumentos de la empresa recurrente y además justifique por qué para la Administración resultaría aceptable que los oferentes coticen 0% de comisión, o caso contrario deberá modificar dicho porcentaje mínimo. Finalmente, se advierte a la Administración que el documento que emita deberá ser incorporado en el apartado 2 del expediente del concurso denominado “2. Información de pliego de condiciones”, ello de conformidad con lo establecido en el artículo 29 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública que dice lo siguiente: “Artículo 29. Incorporación de documentos. Todos los documentos que se adjunten al expediente electrónico de la contratación, a los formularios y/o documentos electrónicos disponibles en el sistema digital unificado, deben ser digitales e incorporados en el módulo que corresponda.”

4) Sobre las sanciones pecuniarias. Criterio de la División.

En la primera ronda de objeciones la empresa Publimark Sociedad Anónima cuestionó la cláusula penal y/o multas, y solicitó que “se otorgue publicidad y se incorporen al pliego, los estudios previos que se realizaron para la determinación de las sanciones, conforme al objeto y las variables que aplican conforme a la normativa vigente”, y en la resolución R-DCP-SICOP-02193-2025 este órgano contralor indicó sobre este tema lo siguiente: “Como puede observarse, la Administración explica que para la definición del esquema de multas tomó como referencia el contrato anterior y que la ponderación se definió en coordinación con las áreas usuarias, considerando la experiencia acumulada en procesos anteriores, lo cual resulta insuficiente, ya que no aportó el estudio técnico que respalde la fijación de los porcentajes a aplicar, tal y como fue explicado anteriormente. Por lo tanto, se declara **con lugar** el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración elabore un estudio mediante el cual se acredite el análisis realizado y que respalda los porcentajes que se establecieron en el pliego de condiciones para la aplicación de las multas y cláusula de penal, y que los mismos se encuentren acorde con lo regulado en el artículo 116 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública.” (el destacado es del original).

Posteriormente, en la publicación del pliego de condiciones del 11 de diciembre, la Administración licitante incorporó al expediente del concurso un documento en formato pdf denominado “Anexo cláusulas penalesV2.pdf” y un documento en formato excel denominado “Cláusula penal y multas v2.xlsx”).

Sin embargo, la empresa objetante manifiesta que los anexos aportados con las modificaciones no contemplan toda la información que fue ordenada por el órgano contralor. Considera que el estudio completo no se realizó por los siguientes motivos: a) el documento denominado “Estimación cláusulas penales y multas” no introduce ningún elemento nuevo ni a satisfacción, que explique el modelo de sanciones fijado en el pliego, y b) la hoja de cálculo de excel “Cláusula penal y multas V2” incorpora una tabla que marca “posibles incidencias o consecuencias”, pero se trata de conductas generales y en ninguna parte de los documentos se encuentra la escala o la segregación que corresponde a cada factor, por cuanto se mantiene la escala sin hacer distinción de los parámetros que considerará el INS para otorgar el puntaje, lo que queda a su entera discreción sin posibilidad de defensa y articulación por parte del eventual contratista. De lo anterior, considera que no hay forma objetiva para conocer la distribución del factor máximo según los diferentes escenarios o incidencias que contempla la tabla, y bajo qué criterios se atenúa, puesto que la tabla de incidencias no es completa en ese aspecto. Lo único que el INS hizo fue ponerle nombre y apellido a la falta (si es multa o cláusula penal). Así las cosas, los anexos no atienden a satisfacción las regulaciones del artículo 116 de la Ley General de

Contratación Pública. Solicita que se ordene al INS completar el pliego con el razonamiento y justificación de las sanciones, según la tipología a la que se asignará un peso, según fue ordenado desde la primera ronda para que el sistema de sanciones resulte aplicable conforme a derecho y no de forma arbitraria.

Al respecto, se indica lo siguiente: en esta ocasión se observa que la Administración incorporó al expediente del concurso un documento en formato pdf denominado "Anexo cláusulas penalesV2.pdf" y un documento en formato excel denominado "Cláusula penal y multas v2.xlsx". Concretamente, el documento en formato pdf denominado "Anexo cláusulas penalesV2.pdf" contiene los criterios que se utilizan para elaborar la matriz de riesgo que se realiza en cada proceso de contratación, y establece las escalas de impactos en alto, medio y moderado, también establece la escala de porcentajes a aplicar por día en relación a cada nivel de impacto, sea 10%, 8% y 5%, respectivamente. También indica que los porcentajes propuestos se fundamentan en los siguientes criterios: **1. Principio de Proporcionalidad:** / El porcentaje asignado guarda relación directa con el nivel de impacto del incumplimiento: / Alto (10%): Riesgo inminente que compromete la continuidad del servicio, genera pérdidas significativas y afecta la imagen institucional. / Medio (8%): Riesgo elevado que afecta operaciones críticas y puede ocasionar perjuicios económicos considerables. / Moderado (5%): Riesgo que, aunque menor, puede generar afectación operativa y económica moderada. / **2. Razonabilidad y Límite Legal:** / Aunque los porcentajes son por día, el diseño del mecanismo contempla que la acumulación no supere el 25% del monto contractual, cumpliendo el límite legal. / Esto asegura que las multas sean disuasorias, pero no confiscatorias, evitando desincentivar la participación de proveedores. / **3. Criterio Técnico y Práctica Común:** / Los porcentajes se basan en análisis de riesgo y en prácticas habituales en contratación pública, donde se busca: / Desincentivar incumplimientos graves. / Garantizar la continuidad del servicio. / Proteger el interés público. / **4. Flexibilidad y Ajuste** / El procedimiento permite ajustes según la naturaleza del servicio y el impacto real del incumplimiento, manteniendo trazabilidad y transparencia." (el destacado es del original). Por su parte, en el documento en formato excel denominado "Cláusula penal y multas v2.xlsx" se indica el evento, la causa y la incidencia o posibles consecuencias. Sin embargo, la empresa objetante considera que la información contenida en dichos documentos no contiene la escala o la segregación que corresponde a cada factor, y en este sentido manifiesta lo siguiente: "Aunque la tablatura anterior marca "posibles incidencias o consecuencias", se trata de conductas generales y en ninguna parte de los documentos se encuentra la escala o la segregación que corresponde a cada factor, por cuanto se mantiene la siguiente escala, sin hacer distinción de los parámetros que considerará el INS para otorgar el puntaje, lo que queda a su entera discreción sin posibilidad de defensa y articulación por parte del eventual contratista: [...] De lo anterior, no hay forma objetiva para conocer la distribución del factor máximo según los diferentes escenarios o incidencias que contempla la tabla, y bajo qué criterios se atenúa, puesto que la tabla de incidencias no es completa en ese aspecto."

Al respecto, es criterio de este órgano contralor que el argumento de la empresa objetante carece de la debida justificación que exigen los artículos 88 de la LGCP y 246 del Reglamento a la ley, ya que el objetante considera que no están los parámetros que considerará el INS para otorgar el puntaje indicado en la tabla 5, lo cual es incorrecto, ya que en el pliego de condiciones también se incorporó la tabla 6 la cual establece la información adicional con la cual se aplicará el puntaje establecido en la tabla 5 y se podrá determinar la sanción a aplicar, ello demuestra que en el pliego de condiciones si está la información necesaria para aplicar la sanción por multa o cláusula penal en la etapa de ejecución contractual. Concretamente la tabla 6 indica lo siguiente:

Tabla 6. Importancia de la cláusula penal y porcentaje a aplicar

#	Puntaje obtenido	Impacto	Porcentaje para aplicar por día	Criterio por aplicar
1	De 100 a 80 puntos	Alta	10%	Alto impacto (riesgo reputacional, legal, financiero grave)
2	De menos de 80 a 50 puntos	Media	8%	Impacto medio
3	Menos de 50 puntos	Moderada	5%	Impacto moderado

Además, la empresa objetante parte de la premisa de que la Administración estableció porcentajes "máximos" a aplicar, sin embargo ello es incorrecto, ya que la cláusula establece porcentajes fijos a aplicar por día, sea 10% para los eventos que califiquen con un impacto alto, 8% para los eventos que califiquen con un impacto medio y 5% para los eventos que califiquen con un impacto moderado, siendo éstos porcentajes fijos (o sea sin posibilidad de modificarlos) y no máximos como erróneamente lo interpreta la objetante. En este sentido, la Administración explica lo siguiente: "Atendiendo los principios de razonabilidad, proporcionalidad y eficiencia que rigen la contratación pública, se optó por implementar un sistema de asignación de puntos cuya sumatoria determina el porcentaje de multa aplicable." Finalmente, el recurrente no explicó por qué considera que los eventos establecidos en la tabla 5 para la aplicación de la cláusula penal pueden ser "atenuados" como lo alega, ya que en la cláusula del pliego de condiciones no se menciona esa posibilidad. En razón de todo lo expuesto, se **rechaza de plano por falta de fundamentación** el recurso en este aspecto.

5) Anexo: conozca a su socio comercial. Criterio de la División.

En la primera ronda de objeciones la empresa Publimark Sociedad Anónima cuestionó la cláusula que impone a todos los oferentes la obligación de completar y presentar el formulario denominado "Conozca a su socio comercial", el cual incluye información sensible como el respaldo del origen de fondos, y solicitó que se exija únicamente a la empresa que resulte adjudicataria del procedimiento. En la resolución R-DCP-SICOP-02193-2025 este órgano contralor indicó sobre este tema lo siguiente: "Como puede observarse, la Administración explica que la información contenida en el formulario permite ejercer un control efectivo sobre las relaciones comerciales que establece, asegurando que sus contratistas y proveedores cumplan con estándares mínimos de integridad, solvencia y legalidad, y además garantiza que las relaciones contractuales se desarrollen en un entorno seguro, transparente y conforme a los más altos estándares de gobernanza corporativa, sin embargo, no explicó ni acreditó cuáles son esos estándares mínimos de integridad, solvencia y gobernanza corporativa que se pretenden verificar, tampoco explicó ni acreditó cómo es que la información aportada por los oferentes en el formulario permitirá a la Administración realizar esa verificación, cuál departamento o unidad a lo interno de la institución será la encargada de hacer ese control, en qué momento del proceso de contratación se hará ese control, tampoco indica cuál será el procedimiento a seguir en caso de que se determine que algún oferente incumple con esos estándares mínimos, por qué resulta necesario solicitar el formulario a los oferentes y no solamente al contratista; todo lo cual resulta fundamental a fin de demostrar debidamente la trascendencia y pertinencia del requisito. Por lo tanto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración emita un criterio en el cual explique cada uno de los aspectos mencionados anteriormente." (el destacado es del original).

Posteriormente, en la publicación del pliego de condiciones del 11 de diciembre, la Administración licitante mantiene la cláusula cuestionada y además incorporó al expediente del concurso copia del oficio OCC-00971-2025 del 11 de diciembre del 2025, emitido por la Oficialía de Cumplimiento Corporativa del INS, y en el cual la institución se refiere a las consultas formuladas por el órgano contralor.

Ante ello, la empresa objetante manifiesta que el INS aportó el oficio OCC-00971-2025 suscrito por el señor Luis Diego Ugarte Acuña de la Oficialía de Cumplimiento Corporativo, sin embargo considera que la explicación dada en dicho oficio se mantiene como una explicación indeterminada en tanto no expone cómo es que con el formulario de marras podría mitigar los riesgos ahí mencionados. Además considera que subsiste la falta de relevancia y pertinencia del requisito, reflejando la incerteza que le rodea al presente modelo respecto de la aplicabilidad del requisito. Solicita que se ordene al INS completar el pliego con el formulario completo, así como incluir la justificación de todos los aspectos ordenados en primera ronda y que aquí se echan de menos.

Al respecto se indica lo siguiente: en la resolución R-DCP-SICOP-02193-2025 este órgano contralor le ordenó a la Administración que debía emitir un criterio en el cual explique una serie de aspectos necesarios a fin de demostrar debidamente la trascendencia y pertinencia del requisito cuestionado. Entre los aspectos que la Administración licitante debía explicar es ¿por qué resulta necesario solicitar el formulario a los oferentes y no solamente al contratista?, y en respuesta a dicha consulta en el oficio OCC-00971-2025 la Administración contestó lo siguiente: *“Esto es así atendiendo a los principios de eficacia y eficiencia dispuestos en la Ley General de Contratación Pública, en tanto solicitar el formulario al contratista podría implicar la detección, hasta ese momento, de elementos que deban ser subsanados, y/o que eventualmente no sea posible subsanar, lo que implicaría la pérdida de tiempo y recursos invertidos por la Administración hasta ese momento en la gestión del proceso.”* (ver pantalla denominada “Ingreso del pliego de condiciones”, archivo adjunto denominado “Oficio OCC-00971-2025 Criterio formulario Conozca a su Socio Comercial.pdf”), sin embargo dicha justificación no es de recibo, ya que en el pliego de condiciones no se indica que la información recopilada mediante dicho formulario será utilizada para determinar la elegibilidad de los oferentes, más bien se indica expresamente que *“La información recopilada será utilizada únicamente con fines informativos”*. De esta manera, se evidencia que la información solicitada mediante dicho formulario no incidirá en el estudio de las ofertas ni en la selección de los adjudicatarios, tampoco se establece la inelegibilidad para el oferente ni para el adjudicatario en caso de que la información aportada en dicho formulario evidencie alguno de los riesgos mencionados por la Administración y que supuestamente pretende valorar mediante la información solicitada en el formulario. Así las cosas, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto, y en consecuencia la Administración deberá eliminar el requisito para los oferentes, y que quede únicamente para los adjudicatarios, siendo clara la Administración en la información que debe completarse por parte de estos.

6) Sobre la indefinición de los títulos del puesto de Supervisor/a de Producción BTL. Criterio de la División.

En el documento denominado “Pliego de Condiciones”, publicado el 11 de diciembre, se indica lo siguiente: ***“Supervisor/a de Producción BTL (1 recurso) / Formación: técnico o diplomado en producción de eventos, logística o áreas afines. / Experiencia mínima de 3 años en montaje de eventos, activaciones, manejo de proveedores, control de calidad y supervisión de ejecución en sitio. / Experiencia en montaje de stands, ambientación, branding, instalación de estructuras, sonido e iluminación. / Conocimiento en protocolos de seguridad, trazabilidad de residuos, control de tiempos y cronogramas operativos. / Capacidad para resolver imprevistos, gestionar equipos operativos y garantizar la correcta implementación del diseño propuesto.”*** (el destacado es del original) (ver pantalla denominada “Ingreso del pliego de condiciones”, archivo adjunto denominado “Pliego de condiciones PublicidadV2.pdf”).

La empresa objetante manifiesta que esta cláusula establece como requisito de formación académica un “técnico o diplomado en producción de eventos, logística o áreas afines”, sin definir si dicho requisito corresponde a un nivel académico mínimo o a un nivel académico único y excluyente. Menciona que esta redacción genera incertidumbre para los potenciales oferentes, en tanto no permite determinar con claridad si es admisible proponer personal con formación académica superior, como bachilleratos universitarios en publicidad, mercadeo, comunicación u otras disciplinas que, conforme a sus planes de estudio, incorporan de manera integral contenidos de producción de eventos, logística, coordinación operativa y gestión de proveedores. Solicita que se confirme expresamente que el requisito académico indicado corresponde a un nivel mínimo, y que será admisible ofrecer personal con formación académica superior en disciplinas afines que incorporen competencias en producción de eventos, logística y gestión operativa.

Por su parte, la Administración licitante explica que la cláusula impugnada no fue modificada y por lo tanto la posibilidad de impugnarla se encuentra precluida, y en este sentido manifiesta lo siguiente: *“Dado que el pliego de condiciones no fue objetado ni modificado respecto a las cláusulas “títulos del puesto Supervisor/a de Producción BTL” y “la instalación de publicidad exterior” ahora impugnadas por PUBLIMARK S.A., la posibilidad de impugnarlas se encuentra precluida, en virtud de lo establecido en el Artículo 90 de la misma Ley, el cual dispone:”* (ver pantalla denominada “Detalle solicitud de auto”). En efecto, se observa que la cláusula cuestionada estaba desde la primera versión del pliego de condiciones que se publicó el 17/10/2025 y no ha sido modificada, por lo tanto la posibilidad de cuestionar dicha cláusula se encuentra precluida. La preclusión procesal está regulada en el artículo 90 de la Ley General de Contratación Pública en los siguientes términos: *“La preclusión procesal opera en todos los tipos de recursos que regula la presente ley e implica la extinción de la facultad para impugnar el contenido del pliego de condiciones o el acto final del procedimiento según corresponda, cuando ya se ha ejercido con anterioridad el respectivo recurso o se contó con la posibilidad de hacerlo. / Cuando se objete un pliego de condiciones que ya había sido sometido al recurso de objeción, es susceptible de ser impugnado únicamente el contenido del pliego objeto de modificación, no así el contenido de cláusulas consolidadas que no fueron modificadas con anterioridad. [...]”*. Por lo tanto, se **rechaza de plano por preclusión** el recurso en este aspecto.

7) Sobre la instalación de publicidad exterior. Criterio de la División.

En el documento denominado “Pliego de Condiciones”, publicado el 11 de diciembre, se indica lo siguiente: ***“10) La persona adjudicataria deberá estar en la capacidad de producir, contratar e instalar publicidad exterior por medio de vallas digitales, pantallas led e iluminación promocional de pequeño, mediano y gran formato sobre estructuras de las Administraciones contratantes, o sobre estructuras de terceros, que sirvan para transmitir mensajes publicitarios en forma masiva al exterior y en todo el territorio nacional.”*** (el destacado es del original) (ver pantalla denominada “Ingreso del pliego de condiciones”, archivo adjunto denominado “Pliego de condiciones PublicidadV2.pdf”).

La empresa objetante manifiesta que con dicho requerimiento se está trasladando a la agencia una responsabilidad externa, puesto que las agencias se dedican al abordaje intelectual y desde luego coordinación de campañas y material publicitario, pero no instalan ni producen las vallas, sino que esto recae en los valleros (digitales o impresos), quienes hacen toda la gestión de producción e implementación. Solicita modificar este extremo del pliego de condiciones, para que en su lugar se lea que la “adjudicataria deberá estar en la capacidad de contratar la producción e instalación de publicidad exterior por medio de vallas digitales”, conforme al comportamiento de mercado actual.

Por su parte, la Administración licitante explica que la cláusula impugnada no fue modificada y por lo tanto la posibilidad de impugnarla se encuentra precluida, y en este sentido manifiesta lo siguiente: *“Dado que el pliego de condiciones no fue objetado ni modificado respecto a las cláusulas “títulos del puesto Supervisor/a de Producción BTL” y “la instalación de publicidad exterior” ahora impugnadas por PUBLIMARK S.A., la posibilidad de impugnarlas se encuentra precluida, en virtud de lo establecido en el Artículo 90 de la misma Ley, el cual dispone:”* (ver pantalla denominada “Detalle solicitud de auto”). En efecto, se observa que la cláusula cuestionada estaba desde la primera versión del pliego de condiciones que se publicó el 17/10/2025 y no ha sido modificada, por lo tanto la posibilidad de cuestionar dicha cláusula se encuentra precluida. La preclusión procesal está regulada en el artículo 90 de la Ley General de Contratación Pública en los siguientes términos: *“La preclusión procesal opera en todos los tipos de recursos que regula la presente ley e implica la extinción de la facultad para impugnar el contenido del pliego de condiciones o el acto final del procedimiento según corresponda, cuando ya se ha ejercido con anterioridad el respectivo recurso o se contó con la posibilidad de hacerlo. / Cuando se objete un pliego de condiciones que ya había sido sometido al recurso de objeción, es susceptible de ser impugnado únicamente el contenido del pliego objeto de modificación, no así el contenido de cláusulas consolidadas que no fueron modificadas con anterioridad. [...]”*. Por lo tanto, se **rechaza de plano por preclusión** el recurso en este aspecto.

8) Sobre la orden de aclarar la aplicación del libro de marca. Criterio de la División.

En la primera ronda de objeciones la empresa Grupo de Comunicación Garnier Sociedad Anónima cuestionó el requisito del pliego de condiciones que decía lo siguiente: *“3) La persona adjudicataria deberá estar en la capacidad de desarrollar el libro de marca, así como la visualización en aplicaciones que se requieran.”*, y en la resolución R-DCP-SICOP-02193-2025 este órgano contralor indicó sobre este tema lo siguiente: *“Al respecto, se remite lo indicado anteriormente, en el sentido de que el artículo 88 del Reglamento a la Ley General de Contratación*

Pública establece que el pliego de condiciones deberá constituir un cuerpo de especificaciones técnicas claras, suficientes, concretas y objetivas, y en este caso la cláusula cuestionada establece la obligación para la adjudicataria de “estar en la capacidad de desarrollar el libro de marca” sin explicar qué debe entenderse por “desarrollar”, lo cual puede generar confusión o interpretaciones diferentes en la etapa de ejecución contractual. Ahora bien, al contestar la audiencia especial, la Administración dio la siguiente explicación: “El pliego de condiciones en el apartado V. Condiciones técnicas para la persona adjudicataria en inciso T, establece que: / “La persona adjudicataria deberá respetar y aplicar los lineamientos estipulados en el Libro de Marca de las Administraciones contratantes; el cual será entregado una vez adjudicada esta contratación, o bien, cuando se realice alguna modificación a los mismos o nueva creación.” / Con base en lo anterior, se aclara que: / El requisito contempla dos escenarios posibles: / 1. Aplicación de manuales de marca existentes, entregados por las Administraciones contratantes. / 2. Desarrollo de nuevos libros de marca, en caso de que se requiera una modificación o creación desde cero. / En caso de requerirse el desarrollo de un nuevo libro de marca, esta labor deberá ser ejecutada por el equipo técnico-profesional definido en la Línea 1, que contempla perfiles con capacidad estratégica y creativa para abordar este tipo de entregables.” Así las cosas, se declara **parcialmente con lugar** el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración ajuste la redacción de la cláusula cuestionada en los términos indicados.” (el destacado es del original).

Ante ello, la empresa objetante manifiesta que en la resolución R-DCP-SICOP-02193-2025 este órgano contralor ordenó a la Administración ajustar la redacción de la cláusula; sin embargo, de la revisión de los documentos que componen actualmente el pliego de condiciones no consta que la Administración haya realizado la modificación del contenido de la cláusula, únicamente de la numeración de esta, ya que pasó de ser el punto T al punto V. Solicita que se ordene nuevamente incluir el alcance y regulación del desarrollo de libro de marcas en el pliego de condiciones.

Por su parte, la Administración licitante explica que el requisito de desarrollar el libro de marca fue eliminado del pliego de condiciones, y en este sentido manifiesta lo siguiente: “El recurso presentado por Grupo de Comunicación Garnier S.A, fue sobre un servicio correspondiente al aparte VI. Requisitos técnicos para la persona adjudicataria, inciso A, la línea 1. Desarrollo de la estrategia de comunicación y mercadeo para la segunda etapa, numeral 3, el cual indicaba lo siguiente: (...) / 3) La persona adjudicataria deberá estar en la capacidad de desarrollar el libro de marca, así como la visualización en aplicaciones que se requieran. / (...) / Se aclara que la línea 1, fue eliminada del proceso actual con su debida justificación. / Lo indicado en aparte V. Condiciones técnicas para la persona adjudicataria, inciso V, permanece igual: (...)” (ver pantalla denominada “Detalle solicitud de auto”).

Como puede observarse, la Administración explica que eliminó del pliego de condiciones la cláusula que fue objetada inicialmente, y que decía lo siguiente: “3) La persona adjudicataria deberá estar en la capacidad de desarrollar el libro de marca, así como la visualización en aplicaciones que se requieran”.

Por su parte, la empresa objetante transcribe en su recurso otra cláusula del pliego que dice lo siguiente: “V. La persona adjudicataria deberá respetar y aplicar los lineamientos estipulados en el Libro de Marca de las Administraciones contratantes; el cual será entregado una vez adjudicada esta contratación, o bien, cuando se realice alguna modificación a los mismos o nueva creación. La persona adjudicataria no podrá reproducir ni divulgar parcial o totalmente la información contenida en estos documentos.” Como puede observarse, la empresa objetante hace referencia a otra cláusula del pliego que no fue la que se objetó inicialmente. Así las cosas, y ante la explicación dada por la Administración, se declara **sin lugar** el recurso en este aspecto por carecer de interés actual.

9) Sobre la valoración para el cambio del perfil de Planner. Criterio de la División.

En la primera ronda de objeciones se cuestionó el requisito de un director de planning, y en la resolución R-DCP-SICOP-02193-2025 este órgano contralor indicó sobre este tema lo siguiente: “Al respecto, es criterio de este órgano contralor que el argumento carece de la debida fundamentación que exigen los artículos 88 de la Ley General de Contratación Pública y 246 y 254 de su Reglamento, ya que la empresa objetante no aportó ningún elemento probatorio que respaldara adecuadamente su argumento. Por lo tanto, se rechaza de plano por falta de fundamentación el recurso en este aspecto. Sin embargo, **de oficio** se recomienda a la Administración valorar si resulta factible permitir que los requisitos solicitados para el planner sean cumplidos en conjunto por varios profesionales, y no que cada uno de los tres profesionales tengan que cumplir con todos los requisitos, con lo cual la Administración se garantiza que el personal ofrecido tenga todos los requisitos requeridos pero dando mayor flexibilidad a los oferentes para poder cumplir con el personal requerido.” (el destacado es del original).

Ante ello, la empresa objetante manifiesta que si bien la objeción fue declarada sin lugar, en la resolución R-DCP-SICOP-02193-2025 este órgano contralor recomendó a la Administración valorar si resulta factible permitir que los requisitos solicitados para el planner sean cumplidos en conjunto por varios profesionales, y no que cada uno de los tres profesionales tengan que cumplir con todos los requisitos, con lo cual la Administración se garantiza que el personal ofrecido tenga todos los requisitos requeridos pero dando mayor flexibilidad a los oferentes para poder cumplir con el personal requerido. Explica que la Administración modificó la cláusula para reducir la cantidad de personal solicitado de 3 recursos a 1 recurso, pero no justificó el motivo que sustenta la reducción de la cantidad de recursos, por ende, incumple la recomendación de la Contraloría de valorar si es factible que los requisitos sean cumplidos en conjunto por varios profesionales. Solicita que se ordene incluir en el pliego de condiciones la valoración realizada sobre los requisitos técnicos que aplican al perfil de planner y que justifican la reducción de los recursos.

Al respecto se indica lo siguiente: en la resolución R-DCP-SICOP-02193-2025 este órgano contralor hizo una recomendación a la Administración para que valorara si resulta factible permitir que los requisitos solicitados para el planner sean cumplidos en conjunto por varios profesionales, y no que cada uno de los tres profesionales tengan que cumplir con todos los requisitos, siendo esto una recomendación y no una obligación, por lo tanto no se evidencia que exista ningún incumplimiento de la Administración en este sentido. Por lo tanto se declara **sin lugar** el recurso en este aspecto.

10) Sobre el análisis de la exclusividad de la línea telefónica. Criterio de la División.

En la primera ronda de objeciones se cuestionó el requisito para el oferente de tener un teléfono fijo, y en la resolución R-DCP-SICOP-02193-2025 este órgano contralor indicó sobre este tema lo siguiente: “Al respecto, se observa que la Administración acepta eliminar el requisito de pedir un teléfono fijo, siendo ésta la petición del recurrente, por lo tanto se **declara con lugar** el recurso en este aspecto. Sin embargo, es criterio de este órgano contralor que la solicitud de que la línea móvil se dedique “exclusivamente” a la atención de los requerimientos de la Administración puede resultar desproporcionado, por lo tanto, **de oficio** se advierte a la Administración que revise cuidadosamente dicho requisito de exclusividad, y en caso de que lo decida solicitar deberá justificar los motivos por los cuales considera necesario que la línea móvil debe ser de uso exclusivo para la atención de los requerimientos de esta contratación.” (el destacado es del original).

Posteriormente, en el documento denominado “Pliego de Condiciones”, publicado el 11 de diciembre, se indica lo siguiente: “**J. Datos del director de planeamiento estratégico y de cuenta:** La persona Adjudicataria deberá aportar posterior a la adjudicación los siguientes datos del director: / Nombre completo / Dirección electrónica / Número de teléfono móvil / Este director será el responsable de atender, de forma ágil y efectiva, los requerimientos relacionados con la ejecución contractual, incluyendo la coordinación técnica y funcional, así como la atención de consultas, reclamos, emergencias y demás gestiones propias del contrato.” (el destacado es del original) (ver pantalla denominada “Ingreso del pliego de condiciones”, archivo adjunto denominado “Pliego de condiciones PublicidadV2.pdf”).

La empresa objetante manifiesta que en la resolución R-DCP-SICOP-02193-2025 este órgano contralor declaró con lugar este punto, y además de oficio advirtió a la Administración que revisara cuidadosamente el requisito de exclusividad de la línea móvil, y en caso de que lo decida solicitar deberá justificarlos motivos por los cuales considera necesario que la línea móvil debe ser de uso exclusivo para la atención de los

requerimientos de esta contratación. Sin embargo, de la revisión exhaustiva de las modificaciones al pliego de condiciones, no consta que la Administración haya acatado la orden de justificar los motivos por los que se considera necesario que la línea móvil sea de uso exclusivo para los requerimientos de la contratación a pesar de mantener la exclusividad de la línea. Solicita consignar en forma expresa el requisito de la exclusividad o no exclusividad del móvil para la atención de requerimientos de la contratación según corresponda. Lo anterior, a efecto de no hacer al oferente incurrir en interpretaciones innecesarias a la hora de construir la oferta.

Al respecto, se observa que la Administración modificó la redacción de la cláusula y ahora solicita un número de teléfono móvil, pero no se establece que dicha línea se debe dedicar "exclusivamente" a la atención de los requerimientos de la Administración, tal y como se había solicitado inicialmente. Por lo tanto, es criterio de este órgano contralor que si el requisito de exclusividad no está en la redacción actual de la cláusula impugnada es claro que dicha "exclusividad" no es un requisito para los oferentes, sin que sea necesario incluir ninguna indicación adicional en ese sentido. Así las cosas, se declara **sin lugar** el recurso en este aspecto.

11) Sobre la lista de subcontratistas. Criterio de la División.

En la primera ronda de objeciones se cuestionó la posibilidad de que un mismo subcontratista pueda ser ofrecido por varios oferentes, y en la resolución R-DCP-SICOP-02193-2025 este órgano contralor indicó sobre este tema lo siguiente: "**a) Sobre la cláusula 2.a respecto de la lista de subcontratistas:** la empresa objetante manifiesta que el pliego exige que las cotizaciones provengan de subcontratistas incluidos en una lista, pero no se indica expresamente que dicha lista contemple la posibilidad de que un mismo subcontratista pueda ser ofrecido por varios oferentes. Explica que en el gremio de publicidad, sobre todo en aspectos como audiovisuales, son pocos los proveedores en el país que pueden cumplir con este requisito. Solicita que se modifique la cláusula 2.a para que expresamente se contemple la posibilidad de que un mismo subcontratista conste en la lista de varios oferentes de conformidad con el numeral 49 de la Ley General de Contratación Pública. Por su parte, la Administración licitante explica que no existe restricción alguna para que un mismo subcontratista sea incluido en la lista de varios oferentes, y en este sentido manifiesta lo siguiente: "La redacción del cartel establece que la presentación de al menos tres (3) cotizaciones por parte de subcontratistas de la lista incluida en la oferta aplica únicamente en los casos en que sea pertinente, lo cual está expresamente indicado en el texto mediante la frase "en el caso en que aplique". / Asimismo, se aclara que no existe restricción alguna para que un mismo subcontratista sea incluido en las listas de varios oferentes, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en el cartel y en la normativa vigente. Esta práctica es común en el sector de publicidad y producción audiovisual, donde ciertos proveedores especializados pueden ofrecer servicios a múltiples agencias. / En ese sentido, la cláusula se encuentra alineada con lo dispuesto en el numeral 49 de la Ley General de Contratación Pública, que permite la subcontratación bajo condiciones previamente establecidas en el cartel, sin limitar la posibilidad de que un proveedor figure en varias ofertas." Sin embargo, la explicación dada por la Administración no corresponde con la redacción de la cláusula cuestionada. Por lo tanto, se declara **con lugar** el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración adicione la cláusula objetada e incorpore la explicación dada al contestar la audiencia especial." (el destacado es del original).

Posteriormente, en el documento denominado "Pliego de Condiciones", publicado el 11 de diciembre, se indica lo siguiente: "**HH. Subcontratación en la segunda etapa:** Cada vez que se solicite un miniconcurso y la persona adjudicataria considera la figura de subcontratación deberá aportar la información que señala el artículo N°49 y N°133 de la Ley General de Contratación Pública y de su Reglamento, respectivamente." (el destacado es del original) (ver pantalla denominada "Ingreso del pliego de condiciones", archivo adjunto denominado "Pliego de condiciones PublicidadV2.pdf").

La empresa objetante manifiesta que al revisar el pliego modificado se puede observar que la Administración no realizó ninguna modificación sobre la subcontratación, por lo que incumplió con lo ordenado por el órgano contralor. Solicita que se ordene nuevamente la modificación del pliego de condiciones para que se incluya la posibilidad de que un subcontratista conste en varias listas de subcontratación dado la especificidad técnica requerida en el concurso de marrras.

Al respecto, lleva razón la empresa objetante en el sentido de que la Administración no realizó la modificación al pliego de condiciones que fue ordenada en la resolución R-DCP-SICOP-02193-2025. Además, al contestar la audiencia especial la Administración acepta realizar la modificación y en este sentido manifiesta lo siguiente: "*En consecuencia, la participación de un mismo subcontratista en varias ofertas del contrato marco debe entenderse como compatible con la normativa vigente y propia del funcionamiento real del mercado especializado, siempre que se respete el procedimiento establecido en el pliego y en la Ley General de Contratación Pública y por tanto se incluirá en el pliego de condiciones.*" Así las cosas, se declara **con lugar** el recurso en este aspecto.

III. CONSIDERACIONES DE OFICIO

1) 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).

2) Compra pública estratégica. Los pliegos de condiciones en los procesos de contratación pública pueden incluir criterios diferenciadores para sectores o situaciones específicas, los cuales buscan promover la compra pública estratégica y lograr objetivos más allá del precio, como la inclusión social o la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, la inclusión de estos criterios está sujeta a la debida justificación técnica sustentada en estudios de mercado para asegurar que no limiten injustificadamente la libre competencia (resolución R-DCA-SICOP-00529-2023). La Administración, aunque goza de discrecionalidad para definir los factores de evaluación, debe asegurarse que estos cumplan con las características esenciales del sistema de evaluación: trascendencia, pertinencia, proporcionalidad, aplicabilidad y completez. (resolución R-DCP-SICOP-1180-2025).

3) 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.

4) 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 en 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 RLGP, 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 RLGP. 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 RLGP 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 RLGP, 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.

5. Aprobaciones

Encargado	CELINA MEJIA CHAVARRIA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	23/01/2026 13:04	Vigencia certificado	19/05/2022 13:48 - 18/05/2026 13:48
DN Certificado	CN=CELINA MEJIA CHAVARRIA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=CELINA, SURNAME=MEJIA CHAVARRIA, SERIALNUMBER=CPF-01-0789-0549		
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)	23/01/2026 13:24	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	28/01/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00131-2026	Fecha notificación	23/01/2026 13:47