

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	Jered Gabriel Castillo Torres		
Fecha/hora gestión	15/04/2026 14:47	Fecha/hora resolución	15/04/2026 15:16
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000000645
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000001-0020600001	Nombre Institución	BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL
Descripción del procedimiento	Contratación de una Agencia de Publicidad, Comunicación y Mercadeo para brindar servicios al Conglomerado Financiero Banco Popular y de Desarrollo Comunal.		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000000610	17/03/2026 21:32	JUAN IGNACIO JIMENEZ REY	GECKO PUBLICIDAD SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica
8002026000000606	17/03/2026 17:37	FELIPE ANDRES MORICE FERNANDEZ	PUBLIMARK SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica
8002026000000602	17/03/2026 15:39	LIDIA SERRANO CASTRO	MULTI MARKET SERVICES COMMUNICATION COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica
8002026000000597	17/03/2026 10:28	ARNALDO GARNIER CASTRO	GRUPO DE COMUNICACION GARNIER SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

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

3. *Resultando

I.- Que el día diecisiete de marzo de dos mil veintiséis, mediante el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), las empresas Grupo de Comunicación Garnier S.A. (No. 8002026000000597), Multi Market Services Communication Costa Rica S.A. (No. 8002026000000602), Publimark S.A. (No. 8002026000000606) y Gecko Publicidad S.A. (No. 8002026000000610), presentaron ante esta Contraloría General de la República, recurso de objeción contra el pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. 2026LY-000001-0020600001, promovida por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal para la contratación de una agencia de publicidad, comunicación y mercadeo para brindar servicios al Conglomerado Financiero Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

II.- Que mediante auto No. 8052026000000386 de las ocho horas con veintiún minutos del día dieciocho de marzo de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración Licitante para que se refiriera a los recursos interpuestos.

III.- Que mediante documento No. 8062026000000794 de las catorce horas con veintitrés minutos del treinta y uno de marzo de dos mil veintiséis, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal presentó su respuesta a la audiencia especial.

IV.- 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 8002026000000610 - GECKO PUBLICIDAD 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. RAZONABILIDAD DEL PRECIO BAJO LA NUEVA LGCP. La verificación de la razonabilidad del precio prevista como un deber de la Administración en el artículo 41 LGCP tiene sustento en el principio de eficiencia mismo y en la gestión de los riesgos de que los precios cotizados en el procedimiento de concurso no distorsionen la ejecución contractual al punto de llevar la contratación a incumplimiento. El precio como elemento sustantivo desde la apertura de ofertas, no sólo tiene implicaciones en la sana economía de los fondos públicos y la mejor inversión de ellos en la selección de ofertas más idóneas, sino que necesariamente garantiza el principio de igualdad desde su comparación partiendo del respeto de los elementos del objeto contractual precisados en el pliego y del dimensionamiento de las obligaciones que impone el ordenamiento jurídico, por lo que la verificación de su razonabilidad es vital para el sistema de contratación pública.

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

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

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

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

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

d.- Posibilidad de subsanar el estudio de mercado. El estudio de mercado como el análisis de razonabilidad están estrechamente relacionados, siendo el primero la base del segundo. Ahora bien, tomando como referencia las disposiciones del artículo 44 del RLGCP, este órgano contralor entiende que existen situaciones que pueden llevar a afectar el resultado obtenido por el estudio realizado al momento de analizar ofertas, siendo el objetivo del estudio de mercado reflejar la situación de este, se entiende que es posible su subsanación, bajo tres

situaciones debidamente justificadas y acreditadas: 1) Que la situación no existiera al momento en que se realizó el estudio de mercado. 2) Presencia de errores técnicos constatables en el estudio realizado. 3) Situaciones excepcionales del mercado específico. (Resolución No. R-DCP-SICOP-00743-2025).

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

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

Se debe considerar que, aunque los artículos 41 de la Ley General de Contratación Pública y 101 de su Reglamento permiten que un oferente presente una línea de crédito o garantía, este recurso sólo 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.

3- 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).

4- 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**. **Simple 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 artículo 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 los recursos interpuestos contra el pliego del procedimiento de maras.

II.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECCIÓN NO. 800202600000610 INTERPUESTO POR LA EMPRESA GECKO PUBLICIDAD SOCIEDAD ANÓNIMA. Se resuelve conforme a lo indicado por el recurrente, que consta en el expediente del recurso de objeción.

1) Cláusula 2.6.1.2: sobre el cumplimiento de la experiencia en el caso de los consorcios. Criterio de la División. La cláusula de cita establece: “2.6.1 Condiciones del oferente / (...) / 2.6.1.2 El oferente deberá incluir en su oferta al menos dos cartas de referencia de empresa privadas y/o instituciones públicas distintas, en las cuales se haga constar que posee experiencia comprobada de al menos un año completo en siete (7) o más de las siguientes áreas: (...) / Nota: / • **En caso de corresponder a una oferta en Consorcio, esta experiencia deberá ser acreditada por cada una de las empresas que lo integran. Si la experiencia que se pretende acreditar fue adquirida por la empresa en un contrato anterior donde su participación fue bajo la modalidad de un consorcio, la empresa deberá demostrar que su servicio fue brindado con una participación de al menos el 50% durante toda la ejecución contractual.**” (El resaltado es propio) (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).

Señala la **objetante** que solicitar que la experiencia sea acreditada por cada integrante del consorcio, desnaturaliza su fin de unir capacidades entre empresas, permitiendo la participación únicamente a aquellos oferentes que no necesiten asociarse; adicionalmente, que requerir una participación del 50% cuando la experiencia fue adquirida bajo consorcio resulta arbitraria, pues en la práctica del mercado publicitario, de comunicación y mercadeo, se suelen distribuir responsabilidades por especialidad, bloques funcionales o líneas de servicio, sin que ello implique que una empresa con participación menor al 50% carezca de experiencia verificable. Por ello, solicita que la experiencia pueda acreditarse de manera conjunta y que no se imponga un umbral mínimo del 50%, bastando la demostración objetiva de una participación comprobable en la ejecución de los servicios a verificar.

Al respecto, la **Administración** rechaza lo solicitado, pues señala que el artículo 125 RLGCP, inciso d), reconoce que el cumplimiento de requisitos de forma sumatoria no es obligatorio y que la Administración tiene la facultad de exigir requisitos individuales a cada miembro del consorcio cuando sea necesario por razones de interés público; las cuales se fundamentan, para el caso del procedimiento de marras, en la complejidad, criticidad y alcance del objeto contractual, lo que exige que cada integrante cuente con un mínimo de experiencia comprobada en el mercado, capacidad operativa real e idoneidad técnica para la ejecución directa de los servicios contratados. No obstante, indica que permitirá que al menos uno de los integrantes del consorcio cumplan con los requisitos de las cláusulas 2.6.2 (experiencia en campañas sociales y de responsabilidad social) y 2.6.1.3 (aportar una o dos cartas de referencia de clientes que, en conjunto, sumen al menos tres (3) años de experiencia en instituciones supervisadas por SUGEF).

Sobre lo anterior, es criterio de este órgano contralor que la petitoria de la objetante se encuentra viciada por la falta de fundamentación, según se procederá a explicar a continuación. Como punto de partida, es menester remitirse al artículo 125 del RLGCP, el cual se refiere a los tipos de ofertas que podrían presentarse en los procedimientos de contratación pública; entre ellos, el inciso d) contempla el supuesto de las ofertas en consorcio, indicando textualmente: *“Artículo 125. Tipos de ofertas. Las ofertas presentadas en los procedimientos de contratación podrán ser las siguientes: / (...) / d) Ofertas en consorcio: (...) se podrá exigir en el pliego de condiciones, los requisitos de capacidad y solvencia técnica y financiera para cada uno de los miembros del consorcio, sin perjuicio de que para cumplir ciertos requisitos se admita la sumatoria de elementos. Para esto se deberá indicar con toda precisión cuáles requisitos deben ser cumplidos por todos y cada uno de los integrantes y cuáles por el consorcio.”*

De lo anterior, se colige que la Licitante tiene la facultad para exigir que ciertos requisitos de capacidad e idoneidad técnica y financiera, deban ser cumplidos por todos los integrantes del consorcio, a fin de seleccionar al contratista más idóneo para satisfacer su necesidad; reduciendo la posibilidad de sumar elementos a una decisión facultativa de la Administración. Dicho de otro modo, la sumatoria de requisitos en el caso de los consorcios no es una obligación frente a lo que establece la normativa; premisa que ha sido respaldada por distintos precedentes de este órgano contralor, como lo es el caso de la resolución No. R-DCP-SICOP-00470-2026 de las 15:16 horas del 17 de marzo de 2026: *“(…) cabe mencionar que el numeral 125 del RLGCP establece que dentro de los tipos de ofertas se pueden presentar las siguientes: “d) Ofertas en consorcio: / (...) / La norma transcrita habilita para que en el pliego de condiciones se pueda requerir para cada uno de los miembros del consorcio el cumplimiento de las condiciones que acrediten su capacidad tanto técnica (operativa) como financiera, sin perjuicio de que la Administración pueda aceptar la sumatoria de los elementos, en cuyo caso debe especificarlo, es decir, es una facultad de la licitante de cómo estructurar las exigencias a efectos de poder verificar que cada miembro del consorcio ostenta la idoneidad necesaria para en conjunto prestar el servicio objeto del procedimiento, de forma que fijar combinaciones respecto a la experiencia se encuentra dentro de sus competencias y no implica que deba aceptar la sumatoria.”* (El resaltado es propio) (ver además la resolución No. R-DCP-SICOP-00261-2026 de las 08:14 horas del 12 de marzo de 2026).

Partiendo de lo anterior, el BPDC indicó en su respuesta a la audiencia especial, que la decisión de no permitir la sumatoria de requisitos reside en la complejidad, criticidad y alcance del objeto contractual, que exige que cada uno de los integrantes del consorcio cuente, por sí mismo, con un nivel mínimo de experiencia comprobada en el mercado, capacidad operativa real e idoneidad técnica para la ejecución directa de los servicios contratados. En ese sentido, la objetante, en cumplimiento de su deber de fundamentación, tuvo que aportar prueba idónea para demostrar cómo su modificación de permitir la sumatoria de la experiencia entre los miembros del consorcio no afectaría la idoneidad técnica de la parte contratista que busca asegurar la Administración con las reglas establecidas en el pliego de condiciones, o bien, tampoco acredita fehacientemente que en la práctica, las empresas suelen distribuir sus responsabilidades por especialidad, bloques funcionales o líneas de servicio, de modo que el 50% de participación mínima que requiere la cláusula de cita, impide la participación de la mayoría de potenciales interesados en el procedimiento o que haga que el requisito esté direccionado a una empresa en específico; todo lo cual se contrapone al desarrollo efectuado en el apartado “4- SOBRE LA FUNDAMENTACIÓN DE LOS RECURSOS” de esta resolución.

Debido a lo expuesto, lo procedente es **rechazar de plano por improcedencia manifiesta** 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: No obstante lo resuelto anteriormente, se observa que la Administración indicó en su respuesta al presente punto que permitirá que al menos uno de los integrantes del consorcio cumplan con los requisitos de las cláusulas 2.6.2 y 2.6.1.3. Siendo que la cláusula recurrida no corresponde a las que se modificarán, entiendo este órgano contralor que el cambio a efectuar corresponde a una modificación de oficio, por lo que se entiende que la Licitante ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y, en consecuencia, corren bajo su responsabilidad las justificaciones técnicas de la modificación, a la cual deberá darle la debida publicidad.

2) Sobre la cláusula 2.6.1.3: cartas de referencia de clientes dentro del sector bancario. Criterio de la División. La cláusula de cita establece: *“2.6 CONDICIONES DE ADMISIBILIDAD / 2.6.1 Condiciones del oferente / (...) / 2.6.1.3 El oferente deberá aportar al menos dos cartas de referencia de clientes que sumen al menos 3 años de experiencia comprobada en la gestión de servicios de publicidad dentro del sector bancario (bancos privados o públicos de Costa Rica) y que sea supervisado por SUGEF; para los clientes bancarios que ha atendido, cada uno debe de tener una inversión anual en mercadeo y comunicación que sea igual o superior a \$1.000.000 (...)”* (El resaltado es propio) (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).

La **objetante** señala que el pliego, al solicitar que la experiencia se obtenida de clientes del sector bancario supervisado por SUGEF, excluye la obtenida con actores financieros sujetos a supervisión sectorial, adscritos al ecosistema CONASSIF o un régimen equivalente. Además, requerir al menos dos clientes bancarios distintos que en conjunto sumen 3 años de experiencia, castiga las relaciones comerciales

consolidadas con un único cliente financiero. Por otro lado, señala que en la práctica del mercado publicitario, una gran parte de la experiencia especializada en cuentas bancarias, financieras o institucionales no siempre se adquiere como contratista principal, sino también mediante subcontratación o consorcio, por lo que exigir que la experiencia debe ser documentada mediante cartas emitidas directamente por el cliente bancario final, desconoce la forma real en que se estructura una parte del mercado. Finalmente, sobre la inversión anual en mercadeo y comunicación, arguye que solicitar certificaciones de experiencia a clientes de la banca privada, omite que la cuantía específica de su inversión presupuestaria anual en pauta, marketing, medios y posicionamiento de marca, constituye información confidencial que ningún banco privado consentirá revelar en un documento, lo que hace que el requisito sea de imposible cumplimiento para aquellos con experiencia en la banca privada.

Al respecto, la **Administración** indica que admitirá que se acredite la experiencia requerida mediante la prestación de servicios a un único cliente bancario supervisado por la SUGEF, siempre que el oferente demuestre haber operado bajo una cláusula de exclusividad por categoría que le haya impedido atender otras entidades del mismo sector de forma simultánea; y ampliará el período de referencia de la experiencia a los últimos 8 años para permitir que aquellas agencias que hayan laborado bajo esquemas de exclusividad, puedan acreditar experiencia con más de un cliente bancario en un horizonte temporal más amplio. No obstante, no acoge la solicitud de ampliar la categoría para incluir intermediarios tecnológicos, emisores de tarjetas o entidades financieras reguladas no bancarias.

Según se extrae de su recurso, la objetante realiza cuatro señalamientos para la cláusula 2.6.1.3, los cuales se separarán para efectos de orden:

a) Sobre la solicitud de ampliar la experiencia a otros actores financieros que no sean de la SUGEF. La objetante señala que limitar la experiencia al sector bancario supervisado por SUGEF, deja por fuera experiencia equivalente prestada a otras instituciones financieras reguladas, tales como cooperativas de ahorro y crédito, mutuales, operadoras de pensiones, puestos de bolsa, sociedades administradoras de fondos de inversión, aseguradoras, corredoras de seguros y demás actores financieros sujetos a supervisión sectorial o adscritos al ecosistema CONASSIF; no obstante, es criterio de este órgano contralor que la recurrente omite aportar prueba para demostrar que la experiencia obtenida en materia de publicidad, comunicación y mercadeo de contrataciones con actores financieros no regulados por la SUGEF, resulta pertinente e equivalente para acreditar la capacidad e idoneidad que la Administración busca el procedimiento de marras. Nótese que el BPDC manifestó en su respuesta a la audiencia especial que las entidades bajo supervisión de la SUGEF, se encuentran sujetas a altos estándares regulatorios en materia de gestión de riesgos, cumplimiento normativo, publicidad de productos financieros, protección del consumidor, prevención de legitimación de capitales y reputación institucional y que los demás actores financieros operan bajo modelos de negocio, marcos regulatorios y niveles de supervisión distintos que hacen que no sean equiparables ni sustituibles; motivo por el cual la objetante debió aportar prueba técnica que permitiera demostrar que todos los parámetros citados por la Administración, así como las reglas de mercadeo y comunicación en general, en realidad sí resultan equivalentes para todos los actores financieros, independientemente de la entidad que los regula, a fin de respaldar su solicitud y cumplir con lo establecido por el artículo 254 del RLGP, el cual establece que toda propuesta de modificación debe encontrarse debidamente fundamentada y respaldada para demostrar que puede satisfacer las necesidades de la Administración. Siendo así, se **rechaza de plano por falta de fundamentación** este extremo de la objeción.

b) Sobre la exigencia de requerir dos clientes bancarios. Señala la objetante que dicha exigencia castiga las relaciones comerciales duraderas y consolidadas con un único cliente financiero y favorece las fragmentadas entre varios clientes, por lo que debería de requerirse un solo cliente financiero que acredite por sí mismo la suma mínima de años requerida o varios clientes cuyas experiencias sumadas alcancen el umbral temporal establecido, sin imponer clientes distintos. Al respecto, la Administración indicó que admitirá que se acredite la experiencia requerida mediante la prestación de servicios a un único cliente bancario supervisado por la SUGEF, siempre que el oferente demuestre haber operado bajo una cláusula de exclusividad por categoría que le haya impedido atender otras entidades del mismo sector de forma simultánea. Asimismo, ampliará el período de referencia de la experiencia a los últimos 8 años para permitir que aquellas agencias que hayan laborado bajo esquemas de exclusividad, puedan acreditar experiencia con más de un cliente bancario en un horizonte temporal más amplio. En vista de lo anterior, de conformidad con lo establecido en los numerales 89 de la LGCP y 249 del RLGP, la Administración cuenta con la potestad de allanarse total o parcialmente a los requerimientos de un determinado objetante. En el caso en concreto, se observa que la Administración modificará la exigencia bajo estudio de la cláusula de cita partiendo de lo expuesto por la objetante, pero lo hará en sus propios términos, pues permitirá que la experiencia solicitada sea acreditada mediante un solo cliente bancario, pero debido a situaciones de exclusividad que le impida a la agencia atender otras entidades del mismo sector, lo cual no se ajusta en su literalidad de lo peticionado por la objetante. Por lo tanto, dada la diferencia entre lo solicitado y lo indicado por la Administración, al no observarse que se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico, se declara **parcialmente con lugar** este extremo del recurso de objeción; bajo el entendido de que la Administración ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y, en consecuencia, corren bajo su responsabilidad las justificaciones técnicas del allanamiento. Asimismo, deberá proceder a aplicar la modificación propuesta y dar la debida publicidad al pliego.

c) Sobre la experiencia obtenida mediante subcontratación o consorcio. Señala que en la práctica del mercado publicitario, una gran parte de la experiencia especializada en cuentas bancarias, financieras o institucionales no siempre se adquiere como contratista principal, sino también mediante subcontratación o consorcio, por lo que exigir que la experiencia debe ser documentada mediante cartas emitidas directamente por el cliente bancario final, desconoce la forma real en que se estructura una parte del mercado. Este órgano contralor estima que lo solicitado no encuentra respaldo en algún medio probatorio, como lo puede ser un propio estudio de mercado, del cual se concluya que la mayoría de las empresas del sector publicitario no participan como contratista principal y, con ello, demostrar así que la cláusula resulta de imposible cumplimiento y una limitación a la participación de los potenciales oferentes. Debe recordar la recurrente que la normativa impone un deber fundamentación como requisito indispensable para la presentación de los recursos (ver apartado "4- SOBRE LA FUNDAMENTACIÓN DE LOS RECURSOS" de esta resolución), por lo que no basta con alegar aspectos para causar una modificación al pliego de condiciones, sino que estos deben ser debidamente respaldados. Por lo tanto, lo procedente es el **rechazo de plano por improcedencia manifiesta** este extremo de la objeción.

d) Sobre la inversión anual en mercadeo y comunicación. Arguye la objetante que solicitar certificaciones de experiencia a clientes de la banca privada, omite que la cuantía específica de su inversión presupuestaria anual en pauta, marketing, medios y posicionamiento de

marca, constituye información confidencial que ningún banco privado consentirá revelar en un documento, lo que hace que el requisito sea de imposible cumplimiento para aquellos con experiencia en la banca privada; razón por la cual propone la presentación de reportes, certificaciones o métricas de inversión publicitaria elaborados por plataformas o empresas auditoras de medios de incuestionable prestigio en el mercado nacional e internacional (v.gr., reportes de Kantar IBOPE Media, INSTAR Analytics, entre otros afines) que permitan calificar el rango o nivel de clasificación de la entidad que contrató los servicios. La Administración rechaza la solicitud de incluir intermediarios tecnológicos y señala que la carta emitida por un actor supervisado por la SUGEF permite acreditar la inversión exigida, por lo que mantiene el requisito de acreditar el volumen de inversión anual. De entrada, este órgano contralor estima que la objetante debió aportar prueba idónea para demostrar que todas las entidades del Sistema Bancario Nacional de capital privado operan por acuerdos de confidencialidad que impiden revelar la información asociada a la inversión anual en mercadeo y comunicación, a fin de demostrar que existe una imposibilidad para participar en el caso de las empresas que cuentan solo con experiencia en la banca privada. No se pierde de vista que se presentó una captura de un contrato con CS Cooperadores; sin embargo, este órgano contralor ha señalado que dicho medio de prueba no resulta idóneo debido a su facilidad de manipulación: "(...) este órgano contralor estima que las capturas de pantalla no pueden ser consideradas prueba idónea en recursos, ya que pueden ser fácilmente manipuladas y modificadas, y no garantizan que sean fidedignas o que se garantice su veracidad a fin de acreditar alegatos, posición que ha sido reiterada por ejemplo, en las resoluciones R-DCP-SICOP-02101-2024 de las 10:00 horas del 19 de diciembre de 2024, R-DCP-SICOP-00797-2025 de las 09:59 horas del 13 de mayo de 2025, y, R-DCP-SICOP-00970-2025 de las 08:54 horas del 04 de junio de 2025" (resolución No. R-DCP-SICOP-00483-2026 de las 14:14 horas del 19 de marzo de 2026). En ese sentido, la objetante debió aportar el documento respectivo para poder acreditar su veracidad y, en su defecto, tuvo que aportar cartas emitidas por las entidades bancarias privadas donde expresamente indiquen la imposibilidad para revelar la información relacionada con la inversión anual en mercadeo y comunicación.

Por otro lado, con respecto a la propuesta de incluir plataformas o empresas auditoras de medios que permitan determinar con precisión si una entidad bancaria, marca o conglomerado es un agente relevante en el consumo de pauta, considera este órgano contralor que también se omite presentar un respaldo de carácter técnico que permita acreditar la fiabilidad de plataformas como Kantar IBOPE Media o INSTAR Analytics, ya que, si bien hace un desarrollo para demostrar la funcionalidad de estas plataformas, al señalar que son soluciones de precisión irrefutable que permiten obtener la información del rango o nivel de clasificación de medios de incuestionable prestigio en el mercado nacional e internacional, no se acredita con prueba que los resultados emanados de dichas plataformas sean fidedignos y certeros de manera que satisfagan la finalidad del requisito establecido por la Administración, así como tampoco se explica ni se demuestra si dichas plataformas son de libre acceso o si presentan algún impedimento para su uso que haga de su propuesta una barrera para la participación de los potenciales oferentes. Siendo así, debe **rechazarse de plano por falta de fundamentación** este extremo de la objeción, a causa de la falta de fundamentación de lo solicitado.

En vista de los puntos desarrollados, se declara **parcialmente con lugar** este extremo del recurso.

3) Cláusula 1.6.1: fee mensual para el servicio de publicidad y comunicación. Criterio de la División. La cláusula de cita establece: "1.6.1 Servicio de publicidad y comunicación (...) el oferente debe cotizar de acuerdo con el siguiente detalle: / (...) / B. El oferente debe indicar el monto del fee mensual abarcando los servicios establecidos en la descripción en el pliego de condiciones: / (...) / • El tope máximo que el Banco Popular y sus Sociedades pagarán por concepto de Fee mensual es de: \$38.000 más IVA. No se aceptarán ofertas menores a \$30.400. Esto por cuanto se podría considerar ruinoso o no remunerativo para el oferente, que dé lugar a presumir el incumplimiento por parte de éste de las obligaciones contractuales por insuficiencia de la retribución establecida." (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"[F. Documento del Pliego de condiciones]"/"Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)"). Adicionalmente, las cláusulas 2.6.5.2, 2.6.5.3 y 2.6.5.4 indican: "2.6.5.2 El oferente deberá manifestar expresamente que en caso de resultar adjudicatario acepta su responsabilidad y compromiso con el Banco, de que dispondrá de un equipo contar con un equipo (sic) de trabajo para la atención de la cuenta del Banco Popular y sus Sociedades cuya estructura mínima constará de: **48 personas exclusivas y 8 personas no exclusivas** (...) / "2.6.5.3 Una vez adjudicado, todo personal solicitado debe adjuntar el Curriculum Vitae de cada uno de ellos y poseer como **mínimo título de Bachiller en alguna de las siguientes ramas: Relaciones Públicas, Publicidad, Mercadeo, Comunicación, Diseño Gráfico, Administración con énfasis en Mercadeo.**" / "2.6.5.4 Así como una declaración jurada emitida por un notario público, donde se certifique que los profesionales propuestos cuentan con los **menos 4 años de experiencia en el puesto dentro de la categoría financiera**" (El resaltado es propio) (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"[F. Documento del Pliego de condiciones]"/"Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)").

La **objetante** señala que el fee fijo es insuficiente, considerando los costos de salarios y cargas sociales, así como la estructura mínima requerida de 48 personas exclusivas, grado académico universitario y experiencia específica en categoría financiera. Por ello, propone que se reduzca el número de plazas laborales de modalidad exclusiva a un número que sea soportable con el límite máximo propuesto de \$38,000 mensuales; o bien, suprimir dicho tope y elevar el monto referencial del "Fee mensual" a una cifra real.

Al respecto, la **Administración** rechaza lo solicitado, pues indica que la fijación del fee mensual se basó en estudio de mercado que consideró las condiciones reales observadas en contrataciones similares del sector, esquemas de remuneración habituales en la industria publicitaria y la estructura del mercado y las prácticas comerciales predominantes, por lo que no puede afirmarse que el monto definido sea irrazonable. Por otro lado, señala que el modelo económico de contratación no se limita al fee mensual sino que se contemplan fuentes adicionales de ingreso como las comisiones por pauta en medios, comisiones por volumen, descuentos por pronto pago e ingresos derivados de producción, ejecución y otros servicios complementarios; mismos permiten complementar los ingresos del contratista y la cobertura de sus costos.

Para esta Contraloría General, existe falta de fundamentación en la propuesta de la objetante, ya que, de conformidad con lo expuesto en el apartado preliminar "4- 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).

Partiendo de lo expuesto, si la objetante consideró que los topes máximos para la cotización del fee mensual resultan insuficientes, el primer aspecto que tuvo que considerar debió ser la impugnación del estudio de mercado, ya que, tal y como señala la Administración, el fee mensual no parte de una estimación sin fundamento, sino que se cimenta en un sondeo de precios realizado de previo a la promoción del concurso. En ese sentido, el documento "BPEstudioMercadoBPLicitacion2027 SICOP.pdf (5.93 MB)", visible en los documentos adjuntos a la solicitud de contratación, da fe de que el BPDC analizó distintas variables como la inversión por categoría, el comportamiento de las agencias de publicidad con entidades financieras, pliegos de condiciones dentro de SICOP, modelos de compensación y análisis de equipos de trabajo en la categoría (ver página 3 del documento citado), precisamente, en lo que respecta a los "Modelos de Compensación", se extrae que se efectuaron consultas para "entender cómo se administra la cuenta y los pagos que realizan los diferentes clientes en categorías diversas, con el objetivo de tener un criterio más claro sobre el fee, tanto instituciones públicas (bancos) como privados" (página 14), arrojando, entre otros, los siguientes datos: "• Empresa 1: Fee\$ 32.000 + Comisión Digital 13% / • Empresa 2: Fee \$ 102.000 + 1.99 Influenciadores+BTL / • Empresa 3: 10% costo de intermediación – Comisión de agencia digital 5%- Fee RRPP ¢ 12.000.000 / • Empresa 4: fee\$ 50.000 + comisión BTL 10% y Digital 10% / • Empresa 5: fee \$ 35.000 + Comisión Digital 10% / • Empresa 6 : fee \$ 38.000 + comisión digital" (ver apartado "[1. Información de solicitud de contratación]"/[5. Archivo adjunto]"/"BPEstudioMercadoBPLicitacion2027 SICOP.pdf (5.93 MB)"). Así también, dentro de dicho estudio de mercado, la Administración efectuó una indagatoria sobre la cantidad de personas que las instituciones del Gobierno usualmente solicitan por equipos, lo cual puede comprobarse a partir de la página 15 en adelante del documento supracitado (ver apartado "[1. Información de solicitud de contratación]"/[5. Archivo adjunto]"/"BPEstudioMercadoBPLicitacion2027 SICOP.pdf (5.93 MB)").

Siendo así, correspondía a la recurrente desvirtuar la información consagrada en el estudio de mercado, de manera que acredite que los precios y condiciones que manejan diversos clientes del sector público y privado, no se adecúan a la realidad del servicio de publicidad, comunicación y mercadeo, así como también debió probar con prueba fehaciente cómo el número de personas solicitadas por la Licitante no es razonable y no permite ofertar un precio que se sitúe entre las bandas de tolerancia. En este último caso, si bien no se pierde de vista que se realizó un ejercicio numérico en su escrito recursivo para tratar de demostrar ello, se omite presentar la información que respalda los montos de los cuales parte para su análisis, como se da en el caso del salario mínimo para un profesional con grado de Bachiller Universitario (Categorizado como Trabajador Ocupación Calificada Genérica - TOCG / Trabajador Ocupación Superior Calificada Genérica - TOSCG), para el cual no se aportó la respectiva directriz del Ministerio de Trabajo para acreditar dicho monto y su adecuación con los perfiles académicos solicitados por la Administración; o bien, como sucede en el caso del "Overhead de funcionamiento sumamente conservador del 10% para licencias, software, internet y servicios básicos", referente al costo operativo integral.

Por otro lado, argumenta la recurrente que en la práctica, el modelo económico establecido por el pliego favorece desproporcionadamente a quienes ya cuentan con una operación bancaria montada o con una estructura previamente disponible para ese tipo de cuenta y obliga a los restantes participantes a asumir costos hundidos, ociosidad de planilla y compromisos laborales financieramente inviables, aun antes de tener certeza de adjudicación; no obstante, en ningún momento explica por qué el fee mensual solo beneficia a cierto número de agencias ni las precisa concretamente; tampoco demuestra, de frente a lo que establece el estudio de mercado, que ninguno de los potenciales oferentes puede ofertar un precio que cumpla con las exigencias de la Administración.

A todo esto, siendo que el pliego de condiciones prevé otras fuentes de ingreso más allá del fee mensual, la objetante omite considerar las comisiones por pauta en medios, comisiones por volumen, descuentos por pronto pago e ingresos derivados de producción, ejecución y otros servicios complementarios dentro de su ejercicio numérico; ejercicio que era indispensable a fin de demostrar ante esta instancia que, aún contemplando dichos insumos, sería imposible sufragar los costos directos de la planilla.

Debido a lo expuesto, 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.

4) Cláusulas 2.3.1.16 y 1.6.1: custodia de material publicitario. Criterio de la División. La cláusulas de cita establecen: "2.3.1.16.1 La agencia de publicidad deberá de recibir y revisar todos los materiales publicitarios actuales de la marca y que son propiedad del Banco, así como lo que se produzcan durante la contratación para la utilización en los distintos eventos, patrocinios y participaciones publicitarias del Banco. para lo cual la agencia adjudicada deberá de disponer del espacio físico adecuado para mantener los materiales publicitarios y estar situado en un perímetro de máximo 15 kilómetros a la redonda del Edificio de Oficinas Centrales Administrativas del Banco." / "1.6.1. Servicio de publicidad y comunicación código SICOP 8210180292181927 el oferente debe cotizar de acuerdo con el siguiente detalle: / (...) / B. El oferente debe indicar el monto del fee mensual abarcando los servicios establecidos en la descripción en el pliego de condiciones: / (...) / a. El fee incluye: / (...) / • Administración, custodia y mantenimiento de materiales publicitarios, signos externos y promocionales necesarios para las implementaciones de BTL del Conglomerado (patrocinios, eventos, participaciones publicitarias, entre otros) en el espacio que la agencia defina, sin costo adicional para el Banco." (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/[F. Documento del Pliego de condiciones]"/"Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)").

La **objetante** señala que el pliego no especifica la información relevante sobre la obligación de custodia de los materiales publicitarios del Banco, como los metros cúbicos que abarca, tonelaje, cantidad de tarimas estandarizadas requeridas o su valor patrimonial para efectos de cálculo de los seguros, lo que impide a los oferentes integrar este costo dentro de su desglose, podría ocasionar desigualdad entre las plicas y

afecta la rentabilidad del contrato al ser un servicio sin costo para el Banco. Siendo así, solicita que las cláusulas objetadas detallen el inventario de los materiales publicitarios, precisen el valor contable de los activos sujetos a resguardo para posibilitar el cálculo de las pólizas de seguro y que se extraiga el servicio almacenaje del "Fee fijo" para transformarlo en una línea de cotización separada y pagadera mediante el modelo de demanda estandarizada por metro cuadrado o metro cúbico ocupado mensualmente.

Al respecto, el **BPDC** rechaza lo solicitado, ya que señala que la custodia del material publicitario no es una actividad independiente, sino que forma parte de las tareas mínimas del servicio; por ende, manifiesta que sería inviable externalizar esta función, por ser necesaria para accionar de forma oportuna la ejecución de campañas. Sumado a lo anterior, señala que el pliego define con claridad que la obligación de custodia se integra de forma expresa dentro del Fee Mensual, el cual cubre los costos inherentes a la gestión integral del servicio, por lo que no resulta atendible convertirlo en una línea de cobro independiente debido a que la Administración no está obligada a diseñar un pliego que se ajuste al modelo de negocio de un oferente y porque a que la inclusión de funciones accesorias dentro de un Fee integral es una práctica legítima y habitual en contrataciones de agencias integrales, conforme a las necesidades institucionales.

En virtud de lo expuesto, esta División considera que la solicitud de la objetante adolece de la falta de fundamentación, pues si bien arguye que para esta obligación de almacenaje se requieren información como el volumen espacial requerido, las condiciones físicas de resguardo y las implicaciones asociadas a las pólizas de aseguramiento y seguros, omite aportar algún medio de prueba, como lo podría ser alguna carta de una empresa de logística o una bodega, que respalde la necesidad de conocer información esencial como la precisada para poder estructurar sus precios dentro del fee mensual, así como también pudo aportar algunos ejemplos de cotizaciones para acreditar posibles costos que representaría la ejecución de esta obligación. Dada la falta de fundamentación al respecto, no es posible para la Licitante valorar sus dichos de cara a una posible modificación; incumpliendo de esta forma el numeral 254 del RLGCP, el cual precisa que toda propuesta se encuentre debidamente fundamentada y documentada. Debido a lo expuesto, lo procedente es **rechazar de plano** 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: Si bien la Administración manifiesta que la obligación de almacenaje se integra de forma expresa dentro del Fee Mensual, también señala que el almacenamiento, control de inventario, administración y mantenimiento de materiales promocionales, no se conciben en el pliego como un servicio logístico autónomo o independiente ni como la operación de una bodega institucional de carácter general; manifestación que podría enmarcarse en lo establecido por la cláusula 1.6.1. impugnada, la cual, a pesar de que inicialmente dice que la administración, custodia y mantenimiento de materiales publicitarios debe considerarse para la estructuración del free mensual, después se precisa que dicho servicio es sin costo adicional para el Banco.

Ante esa inconsistencia, es menester advertir al BPDC que ha sido criterio reiterado de esta Contraloría General que toda prestación de bienes y servicios por parte del contratista implica necesariamente el deber inequívoco de la Administración de su pago a modo de contraprestación; de lo contrario, se estaría beneficiando indebidamente del contratista, como bien lo señala la resolución No. R-DCP-SICOP-01118-2025 de las 09:01 horas del 23 de junio de 2025: "(...) **cualquier erogación que deba realizar el contratista en cumplimiento de las obligaciones contractuales debe ser reconocida en su propuesta económica y remunerada por la Administración licitante.** De lo contrario, se estaría configurando un escenario de **enriquecimiento ilícito por parte de la Administración, al beneficiarse de un servicio sin efectuar su correspondiente pago.**" (El resaltado es propio) (Ver en ese mismo sentido las resoluciones No. R-DCP-SICOP-01073-2025 de las 15:22 horas del 17 de junio de 2025 y No. R-DCP-SICOP-01578-2025 de las 21:33 horas del 25 de agosto de 2025).

En ese sentido, en el supuesto de que la Administración pretenda que este servicio de almacenamiento, control de inventario, administración y mantenimiento de materiales promocionales se presente sin costos alguno, no puede escudarse en el argumento de que se trata de un actividad complementaria e instrumental para el objeto contractual, en el tanto dicha obligación podría producir erogaciones al contratista que, si no son retribuidas, se estaría generando una lesión a los intereses patrimoniales del contratista.

La propia cláusula 2.3.1.16.1 exige condiciones mínimas para el almacenaje del material publicitario: que la agencia adjudicada disponga de un espacio físico adecuado para mantener los materiales publicitarios y que esté situada en un perímetro de máximo 15 kilómetros a la redonda del Edificio de Oficinas Centrales Administrativas del Banco. En el caso de que la agencia de publicidad no tenga un espacio físico con estas características, evidentemente tendrá que incurrir en gastos para poder cumplir con las dos condiciones de la Administración, por lo cual no es de recibo que el servicio sea sin costo. Asimismo, es de notar que la cláusula usa el término "espacio físico adecuado" de una forma indeterminada, ya que no se explica qué parámetros se tomarán en cuenta para establecer cuándo se está ante un espacio físico que se ajuste a las necesidades de la Administración.

Es por estos motivos que este órgano contralor estima indispensable **ordenar** a la Administración tres aspectos: **a)** que aclare si el servicio bajo análisis será o no reconocido dentro del fee mensual; **b)** en caso de que el servicio no sea reconocido, deberá ajustar a la cláusula para que el almacenaje sea debidamente pagado al contratista, y ; **c)** que precise los alcances de la obligación para que los oferentes puedan presentar una cotización con base en parámetros objetivos, a fin de que la Administración no reciba ofertas en condiciones de desigualdad.

5) Cláusulas 2.6.5.3 y 2.6.5.4: profesión del personal solicitado. Criterio de la División. Las cláusulas de cita establecen: "2.6.5.3 Una vez adjudicado, todo personal solicitado debe adjuntar el Currículum Vitae de cada uno de ellos y poseer como mínimo título de Bachiller en alguna de las siguientes ramas: Relaciones Públicas, Publicidad, Mercadeo, Comunicación, Diseño Gráfico, Administración con énfasis en Mercadeo." / "2.6.5.4 Así como una declaración jurada emitida por un notario público, donde se certifique que los profesionales propuestos cuentan con los menos 4 años de experiencia en el puesto dentro de la categoría financiera" (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]" / "[F. Documento del Pliego de condiciones]" / "Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)").

La **objetante** señala que el pliego exige la cobertura de servicios que trascienden el ámbito de la publicidad o el mercadeo, incluyendo SEO y SEM, analítica digital, automatización, seguimiento y trazabilidad, desarrollo y mantenimiento de sitios web, interacción con plataformas tecnológicas, dashboards de desempeño, monitoreo digital y otras funciones de inequívoco componente técnico, por lo que resulta irrazonable que el Banco excluya sin justificación profesionales provenientes de ingenierías, tecnologías, negocios o ciencias sociales que pueden acreditar formación y experiencia directamente vinculadas a la función a desempeñar. Siendo así, solicita que se permitan titulaciones que guarden correspondencia material con las funciones del puesto de que se trate.

Al respecto, el **BPDC** señala que acoge parcialmente lo solicitado, pues el objetivo del requisito es garantizar la idoneidad profesional del equipo asignado al contrato, no limitar de forma injustificada la participación de perfiles académicos que, por su formación y competencias, resulten claramente compatibles con las actividades propias del objeto contractual; por lo que modificará la cláusula de la siguiente manera: *“El personal propuesto deberá contar, como mínimo, con título de Bachiller universitario en las ramas de Relaciones Públicas, Publicidad, Mercadeo, Comunicación, Diseño Gráfico, Administración con énfasis en Mercadeo, o en otras carreras afines a las actividades propias del objeto contractual, tales como Periodismo u otras disciplinas equivalentes, cuya relación con las funciones a desempeñar quede debidamente acreditada mediante el currículo y la experiencia profesional aportada.”*

Vistos los argumentos de las partes, de conformidad con lo establecido en los numerales 89 de la LGCP y 249 del RLGCP, la Administración cuenta con la potestad de allanarse total o parcialmente a los requerimientos de un determinado objetante.

En el caso en concreto, se observa que la Administración expresamente se allanó parcialmente a la pretensión de la objetante, pues modificará la redacción de la cláusula objetada partiendo del desarrollo que hace la objetante, pero lo hará en sus propios términos, permitiendo acreditar, no solo las carreras indicadas en el punto 2.6.5.3, sino también otras carreras afines directamente relacionadas con las actividades del objeto contractual, siempre que se demuestre su correspondencia con las funciones que desempeñará el personal propuesto.

Por lo tanto, dada la diferencia entre lo solicitado y lo indicado por la Administración en su allanamiento, al no observarse que se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico, se declara **parcialmente con lugar** el recurso de objeción interpuesto; bajo el entendido de que la Administración ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y, en consecuencia, corren bajo su responsabilidad las justificaciones técnicas del allanamiento. Asimismo, deberá el BPDC proceder a aplicar la modificación propuesta y dar la debida publicidad al pliego.

6) Cláusulas 2.6.5.4, 2.6.5.6 y 2.6.5.7: experiencia exigida a los profesionales. Criterio de la División. Las cláusulas de cita establecen: *“2.6.5.4 Así como una declaración jurada emitida por un notario público, donde se certifique que los profesionales propuestos cuentan con los menos **4 años de experiencia** en el puesto dentro de la categoría financiera” / “2.6.5.6 Cualquier cambio de personal que se deba realizar por motivo de fuerza mayor (...), deberá ser presentado previamente para la aprobación por parte del Banco Popular y sus Sociedades, dentro de los 15 días naturales posteriores a operada la vacante. El personal que se integre al equipo de servicio **no podrá, bajo ningún término, tener menor experiencia, conocimientos, ni menor capacidad comprobada que su antecesor.**” / 2.6.5.7 La agencia asignada debe garantizar la presencia del equipo designado completo trabajando para la cuenta, **tal como se establece en el pliego de condiciones (...)**” (El resaltado es propio) (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).*

La **objetante** señala que el pliego exige un equipo mínimo altamente diversificado, pero impone una experiencia que no distingue entre direcciones, liderazgos funcionales, especialistas medios, perfiles de ejecución y posiciones de soporte, lo cual desconoce la realidad de la industria publicitaria, encarece la oferta, reduce la posibilidad de estructurar equipos eficientes y restringe la competencia sin una justificación técnica suficiente. Por ello, solicita reformular las cláusulas objetadas para establecer una graduación diferenciada y proporcional de la experiencia según la naturaleza del perfil, distinguiendo expresamente entre roles directivos, senior, intermedios y operativos.

Al respecto, el **BPDC** rechaza la petitoria, por cuanto alega que la Administración tiene la potestad de definir los requisitos académicos y de experiencia que estime necesarios para satisfacer sus necesidades y, en ese sentido, dadas las funciones de planificación, ejecución y control de estrategias de comunicación institucional, mercadeo, publicidad y posicionamiento de marca en el sector financiero, requiere de un personal con un umbral académico mínimo que se ajuste al objeto contractual y que le asegure un nivel adecuado de calidad técnica.

Para esta Contraloría General, existe falta de fundamentación en la propuesta de la objetante, ya que, de conformidad con lo expuesto en el apartado preliminar “4- 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).

Con base en lo anterior, la objetante propone que se establezca una graduación diferenciada y proporcional de la experiencia, según la naturaleza del perfil, para distinguir entre los roles directivos, senior, intermedios y operativos, con el fin de ajustarse a la realidad de la industria publicitaria y de servicios integrados. No obstante, además de que no demuestra con prueba que dicha estructura sea la que se dé en la práctica, no argumenta por qué razones la Administración no podría alcanzar sus objetivos con la estructura de personal que exige en el pliego de condiciones ni tampoco explica cómo disminuir la exigencia de la experiencia para perfiles "más bajos", no afectaría el calidad del servicio prestado o la idoneidad técnica del equipo.

Asimismo, argumenta que la equiparación de los perfiles encarecería la oferta, pero no prueba que ello le impida presentar una oferta que se ajuste a los intereses de la Administración, así como tampoco demuestra cómo la estructura del personal requerido le impide presentar su plica, o bien, restringe la participación de la mayoría de potenciales interesados al resultarles imposible cumplir con lo estipulado por el pliego de condiciones.

Debido a lo expuesto, lo procedente es **rechazar de plano** el recurso de objeción, con fundamento en los numerales 87 de la LGCP y 245 inciso c) del RLGCP.

7) Cláusulas 1.2.4 y 2.6.5.4: actuaciones notariales y firma digital. Criterio de la División. Las cláusulas de cita establecen: "1.2.4 Firmada digitalmente por la persona con capacidad legal para ello" / "2.6.5.4 Así como una declaración jurada emitida por un notario público, donde se certifique que los profesionales propuestos cuentan con los menos 4 años de experiencia en el puesto dentro de la categoría financiera" (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/[F. Documento del Pliego de condiciones]"/"Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)").

La **objetante** estima que exigir que determinadas declaraciones deban ser autenticadas ante notario, cuando idéntico fin de autenticidad e integridad se obtiene con la firma digital, constituye un exceso formalista que incrementa los costos, sin aportar una beneficio real a la seguridad jurídica; por lo que solicita que el pliego permita que las declaraciones, certificaciones y manifestaciones requeridas puedan presentarse, a elección del oferente, mediante firma digital certificada o firma manuscrita autenticada.

Al respecto, el **BPDC** señala que, para las cláusulas 2.3.1.1, 2.3.1.11, 2.3.1.13, 2.3.2.4, 2.6.1.1, 2.6.1.4.3 y 2.6.5, procederá a realizar los ajustes que correspondan, de conformidad con lo estipulado en el artículo 122 del RLGCP.

Vistos los argumentos de las partes, de conformidad con lo establecido en los numerales 89 de la LGCP y 249 del RLGCP, la Administración cuenta con la potestad de allanarse total o parcialmente a los requerimientos de un determinado objetante.

En el caso en concreto, se observa que la Administración optará por modificar las cláusulas para ajustarse a lo estipulado en el artículo 122 del RLGCP, considerando el análisis que hace la objetante; no obstante, lo hará en sus propios términos

Por lo tanto, dada la diferencia entre lo solicitado y lo indicado por la Administración en su allanamiento, al no observarse que se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico, se declara **parcialmente con lugar** el recurso de objeción interpuesto; bajo el entendido de que la Administración ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y, en consecuencia, corren bajo su responsabilidad las justificaciones técnicas del allanamiento. Asimismo, deberá la JASEC proceder a aplicar la modificación propuesta y dar la debida publicidad al pliego.

8) Cláusula 2.6.1.3.6: cartas de referencia en contratos en ejecución. Criterio de la División. La cláusula de cita establece: "2.6.1.3 El oferente deberá aportar al menos dos cartas de referencia de clientes (...) / 6. El servicio deber (sic) haberse prestado en los últimos cuatro años, contados a partir de la fecha programada para la recepción de ofertas. En caso de contratos en ejecución, se considerarán únicamente los periodos que ya fueron finalizados (años completos) (...)" (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/[F. Documento del Pliego de condiciones]"/"Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)").

La **objetante** arguye que el mercado bancario es muy sensible y competitivo, por lo que exigir a una agencia que solicite a su cliente bancario actual la emisión de una carta para participar en una licitación promovida por otro banco competidor, podría generar tensiones con el cliente, provocar lecturas adversas sobre la continuidad del vínculo o desincentivar por completo la participación del oferente en el procedimiento; razón por la cual propone reformular la cláusula de cita para permitir la acreditación de la experiencia mediante una declaración jurada emitida por el oferente y acompañada con el soporte respectivo, así como eliminar la exigencia de solicitar cartas a clientes bancarios vigentes.

Al respecto, el **BPDC** rechaza la solicitud, alegando que las cartas de referencia constituyen un mecanismo preventivo y de mitigación de riesgos estratégicos, reputacionales, operativos y regulatorios, plenamente justificado desde la fase de planificación contractual; además de que, el hecho de que un oferente mantenga relaciones comerciales vigentes con entidades financieras, forma parte de su propia realidad empresarial y no puede verse como una limitación. Finalmente, indica que no se admite la declaración jurada porque no satisface el mismo estándar de objetividad, verificabilidad y certeza.

Como primer aspecto, la objetante propone eliminar la disposición referente a las cartas de experiencia de clientes bancarios vigentes por posibles tensiones que podrían darse entre la agencia y el cliente por temas de confidencialidad o competitividad; sin embargo, en ningún momento demuestra con prueba concreta, que las entidades bancarias no autorizan la emisión de cartas de experiencia a las agencias por el

simple hecho de ser un cliente activo, lo que hace que su argumento sea imposible de comprobar a fin de ocasionar una modificación en la cláusula de cita.

Ahora bien, debe hacerse ver a la objetante que la cláusula impugnada en ningún momento está supeditando la acreditación de la experiencia a clientes actuales. Nótese que en el inciso 6. del apartado 2.6.1.3.6, se indica con claridad que el servicio deber haberse prestado en los últimos cuatro años, lo que quiere decir que es válida la experiencia anterior; sólomente ante el caso de contratos en ejecución (clientes vigentes) es que se considerarán los periodos que ya fueron finalizados. Dicho de otro modo, no solo se permiten clientes vigentes, sino que también contratos ya finalizados; por lo cual la objetante es omisa al indicar cómo la cláusula de cita le impide demostrar su experiencia.

Finalmente, este órgano contralor apoya el criterio de la Administración sobre que la declaración jurada no satisface el mismo estándar de objetividad, verificabilidad y certeza que las cartas de referencia. A través de múltiples pronunciamientos, esta Contraloría General de la República se ha referido acerca de la supremacía de las cartas de experiencia por sobre las declaraciones, debido a que estas últimas dejan al arbitrio del declarante la manifestación acerca del servicio prestado a satisfacción: *"(...) el medio más idóneo para demostrar la experiencia positiva son las cartas de experiencia, debido a que éstas permiten que sean los propios clientes o destinatarios quienes se manifiesten sobre la satisfacción o no de los servicios prestados por la empresa oferente; aspecto que podría resultar comprometido si la demostración de la experiencia se concreta en una declaración jurada o documento similar, por cuanto es la propia oferente que declara sobre el resultado del servicio prestado. Parte de este planteamiento es el que ha utilizado esta Contraloría General de la República para abogar por la utilización de las cartas de experiencia en lugar de las declaraciones juradas, como puede verse en la resolución No. R-DCP-SICOP-00395-2025 de las 13:33 horas del 07 de marzo de 2025, la cual resolvió: "El tercer cuestionamiento que hace la empresa objetante es con respecto al medio probatorio establecido en la cláusula para acreditar la experiencia, ya que se indica que los oferentes '...deberán presentar declaración jurada en la cual se indique, para cada caja recolectora referenciada, el año de venta, modelo de la caja y nombre y teléfono del comprador.', lo cual considera que no es un medio idóneo, y solicita que se modifique para que el medio probatorio sea mediante cartas de los clientes. Al respecto, lleva razón la empresa objetante, ya que este órgano contralor ha indicado que la declaración jurada no es el medio idóneo para que los oferentes acrediten su experiencia, concretamente en la resolución R-DCP-SICOP-01916-2024 del 27 de noviembre del 2024 se indicó sobre este tema lo siguiente: "Consideración de oficio: este órgano contralor observa, de oficio, que la declaración jurada a efectos de acreditar experiencia positiva en los términos del artículo 94 del RLGCP, no resultaría tampoco idónea ni pertinente, debido a que las propias oferentes no podrían avocarse o sustituir la certificación de información y circunstancias que son exclusivo resorte de quienes han recibido los bienes, obras o servicios de los potenciales oferentes; lo anterior, so pena de constituirse la declaración jurada en una autocertificación, en tanto sería la propia oferente quién debe acreditar el cumplimiento." Por lo tanto, se declara parcialmente con lugar el recurso en este aspecto, a fin de que la Administración elimine la declaración jurada y en su lugar establezca otro mecanismo de verificación que resulte adecuado" (En ese mismo sentido, se encuentran las resoluciones No. R-DCP-SICOP-01070-2025 de las 08:08 horas del 17 de junio de 2025 y No. R-DCP-SICOP-01353-2025 de las 09:50 horas del 22 de julio de 2025)." (Resolución No. R-DCP-SICOP-02034-2025 de las 14:32 horas del 30 de octubre de 2025). Por lo expuesto, la propuesta de reportar la experiencia mediante declaraciones juradas, debe rechazarse por resultar no idónea para demostrar la experiencia positiva.*

Debido a lo expuesto, lo procedente es **rechazar de plano** el recurso de objeción, con fundamento en los numerales 87 de la LGCP y 245 inciso c) del RLGCP.

9) Cláusulas 3.1.1 y 3.1.2: criterio de selección asociado al desarrollo de un caso. Criterio de la División. Las cláusulas de cita establecen: *"3.1.1 Las ofertas que cumplan con los aspectos de admisibilidad, tanto legales como técnicos, serán evaluadas según los siguientes criterios de selección, con el propósito de elegir al ganador: (...) / DESARROLLO DE UN CASO (anexo No1) / 10% / El oferente debe desarrollar un caso según el detalle que se adjunta en el anexo No.1. / 3.1.2 Se adjudicará la oferta que alcance el mayor puntaje, en caso de presentarse empate en la calificación se utilizará como criterio para el desempate los siguientes elementos en su orden: / (...) / d) Si continúa el empate se adjudicará la oferta que obtenga la mayor calificación en el factor el "DESARROLLO DEL CASO" (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"[F. Documento del Pliego de condiciones]"/"Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)").*

La **objetante** indica que el pliego contempla la ejecución de un desarrollo de un caso práctico como rubro de evaluación, pero sin una rúbrica que permita conocer cómo se calificará, lo que amplía el margen de apreciación subjetiva de la Administración. Por ello, solicita que se detalle: i) subcriterios específicos a calificar; ii) ponderación interna de cada uno; iii) metodología de evaluación; iv) parámetros mínimos esperados en la solución; y v) la integración o perfil técnico del comité evaluador. Subsidiariamente, que si la Administración no puede proveer dicha precisión, que se elimine o reduzca el peso del componente hasta ajustarlo a estándares verificables y controlables.

Al respecto, el **BPDC** rechaza la solicitud, siendo que en el Anexo No.1 se incorpora un cuadro de valoración que desagrega el puntaje asignado (10%) en ocho sub criterios específicos, los cuales serán evaluados por un comité técnico idóneo, por lo que el rubro es objetivo, verificable y comparativo.

La propuesta de la objetante debe rechazarse de plano, por cuanto el pliego de condiciones incorpora un anexo denominado "Anexo No1 BPCaso.pdf (0.37 MB)", el cual detalla todos los pormenores del caso que los oferentes deben desarrollar, incluido un cuadro de valoración de propuestas en su página 7, el cual divide la evaluación del caso en ocho subcriterios, cada uno con su puntaje y descripción de los parámetros a revisar (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"[F. Documento del Pliego de condiciones]"/"Anexo No1 BPCaso.pdf (0.37 MB)").

Por ende, no es cierto que exista subjetividad de la Administración en cuanto a la revisión del caso, ya que el documento citado se pueden apreciar las reglas para la evaluación. En todo caso, si la objetante tuviese una manifestación al respecto, debió cumplir con su obligación de revisar todo el contenido del pliego de condiciones e impugnar lo que considere pertinente, en los términos en que esta Contraloría General ha indicado que se debe impugnar el sistema de evaluación (ver al respecto la resolución No. R-DCP-SICOP-00570-2025 del 01 de abril de 2025).

Siendo así, dada la existencia de un documento que contiene la información que la recurrente extraña, no hay méritos para modificar las cláusulas, por lo que lo procedente es **rechazar de plano** el recurso de objeción, con fundamento en los numerales 87 de la LGCP y 245 inciso c) del RLGCP.

10) Cláusula 3.1.2. a): condición de PYME. Criterio de la División. La cláusula de cita establece: “3.1.2 Se adjudicará la oferta que alcance el mayor puntaje, en caso de presentarse empate en la calificación se utilizará como criterio para el desempate los siguientes elementos en su orden: a) En caso de corresponder a oferentes PYME que han demostrado su condición a la administración según lo dispuesto en el Artículo 97 del Reglamento a La Ley General De Contratación Pública, se otorgará como **factor de desempate** la siguiente puntuación: (...)” (El resaltado es propio) (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)).

La **objetante** considera que la promoción de las PYMES no debe quedar relegada a un rubro de desempate, siendo que el procedimiento evidencia sensibilidad hacia temas de sostenibilidad y reputación institucional, por lo que solicita incorporar, como rubro de evaluación, un puntaje expreso para la condición PYME, así como uno para la existencia de políticas, prácticas, certificaciones o compromisos verificables de sostenibilidad relacionados con la prestación del servicio. Subsidiariamente, de no estimarse procedente un puntaje autónomo, solicita al menos robustecer estos elementos más allá del mero desempate, mediante un reconocimiento evaluativo que tenga incidencia real en la adjudicación.

Al respecto, el **BPDC** rechaza la solicitud, ya que el diseño de la metodología de evaluación es una manifestación de la potestad de planificación de la Administración y, en ese sentido, decidió estructurar un sistema de evaluación que le permita obtener la oferta más acorde a su necesidad; por otro lado, considera que el pliego se ajusta a lo establecido por el artículo 97 del RLGCP, en cuanto al uso de las PYMES como criterio de desempate.

Vistos los argumentos de las partes, es menester recordar que el sistema de evaluación es un producto más de la discrecionalidad administrativa, pues constituye el mecanismo por el cual la Administración analiza las ofertas de los competidores en igualdad de condiciones, a partir de la asignación de un puntaje determinado, y en virtud del cumplimiento de factores debidamente predefinidos y ponderados en el pliego de condiciones, razón por la cual su impugnación no amerita menos que un ejercicio de demostración de desincentivos a la participación, o bien, la acreditación de falencias de este sistema en relación con las características que debe reunir cada rubro contemplado, a saber: proporcionalidad, pertinencia, trascendencia y aplicabilidad. Esta tesis ha sido desarrollada en varias ocasiones por este órgano contralor, como se puede observar a modo de ejemplo en la resolución No. R-DCP-SICOP-00570-2025 del 01 de abril de 2025, la cual resolvió: “la Administración goza de una total discrecionalidad para definir los factores de ponderación dentro un sistema de evaluación, debiendo observarse únicamente que los factores incorporados en el mecanismo resultante cumplan con cuatro reglas esenciales: proporcionados, pertinentes, trascendentes y que el sistema como tal resulte aplicable. El primero de ellos refiere al equilibrio o proporcionalidad que debe existir entre cada uno de los factores a evaluar, de manera que cada uno tenga su justo peso dentro del sistema de evaluación. El segundo y tercero corresponden respectivamente, a que los factores a evaluar deben ser pertinentes, es decir, que guarden relación con el objeto contractual y trascendentes o sea, que estos factores representan elementos que ofrezcan un valor agregado a la calificación. Finalmente, tenemos la aplicabilidad, que consiste en que este sistema de evaluación debe resultar aplicable por igual a las ofertas, pues puede ser que cumpliendo con los tres puntos anteriores, el sistema al momento de desarrollarlo o “correrlo” resulte de imposible aplicación. La anterior referencia es importante, por cuanto para tener por cuestionado alguno o todos los elementos del sistema de evaluación de un concurso, el objetante debe demostrar con claridad que ellos resultan contrarios a alguno de los cuatro puntos brevemente referenciados (...)”.

En ese sentido, no puede pretender la objetante introducir otros rubros al sistema de evaluación, menos si omite demostrar, en el caso en particular de las PYMES, cuál sería la proporcionalidad, pertinencia, trascendencia y aplicabilidad de dicho parámetro respecto al objeto contractual, ante lo cual pudo aportar su propio ejercicio de un estudio de mercado para demostrar que su propuesta puede ser cumplida por la mayoría de potenciales oferentes y, por tanto, no constituye un desincentivo a la participación; así como también debió argumentar cómo la Administración no podría obtener la mejor oferta para satisfacer sus necesidades si no se incluye el criterio asociado a la PYME.

Adicionalmente, lleva razón la Administración al indicar que la cláusula impugnada se ajusta a lo establecido por el artículo 97 del RLGCP. Dicho numeral establece lo siguiente: “Artículo 97. Desempate. En el pliego de condiciones deberán fijarse las cláusulas de desempate y en caso de que éste persista, lo definirá la suerte (...) De mantenerse la igualdad, **la Administración considerará como factor de evaluación de desempate para la contratación, una puntuación adicional a las PYMES que han demostrado su condición a la Administración** (...)”. De lo anterior se colige que el rubro asociado a las PYMES, normativamente, debe considerarse como criterio de desempate; su inclusión como un rubro dentro del sistema de evaluación, depende de aquellos casos en los que la Administración lo considere prudente introducirlo por ajustarse al objeto contractual en los términos de proporcionalidad, pertinencia, trascendencia y aplicabilidad ya dichos.

Debido a lo expuesto, lo procedente es **rechazar de plano** el recurso de objeción, con fundamento en los numerales 87 de la LGCP y 245 inciso c) del RLGCP.

11) Cláusulas 2.3.1.1, 2.3.1.2, 2.3.1.3 y 2.3.1.5: plazos de las actividades. Criterio de la División. Las cláusulas de cita establecen: “2.3.1.1 Para la propuesta de estrategias de comunicación de productos y servicios, campañas masivas o digitales se otorgará 4 días hábiles para presentar la propuesta o un tiempo mayor o menor de entrega, el cual se indicará en la cotización de trabajo. Los 4 días hábiles para la presentación de la estrategia de comunicación de productos y servicios o el tiempo de entrega que se indique en la cotización de trabajo, empiezan a correr desde la fecha en que el Banco le remita la información necesaria para la realización de la estrategia. Una vez aprobado el concepto creativo, la agencia contará con 3 días hábiles adicionalmente para presentar los presupuestos de producción y plan de medios (...)”. / “2.3.1.2 Para patrocinios y participaciones publicitarias, se le otorgarán máximo 3 días hábiles para presentar el análisis del costo-

beneficio según metodología y política de patrocinios y se contará a partir de la recepción de toda la información necesaria para realizar dicho análisis. Y 3 días hábiles adicionales, posteriores a la aprobación, para la presentación de los presupuestos.” / “2.3.1.3 Para la presentación de diseños solicitados a través del fee mensual, se otorgarán 2 días hábiles para la entrega y un día hábil para los cambios.” / “2.3.1.5 Los ejecutivos de la División de Mercadeo Táctico a cargo de las contrataciones, bajo su criterio técnico, podrá otorgar plazos de entrega mayores a los anteriormente indicados, según la complejidad del trabajo requerido.” (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).

La **objetante** señala que el pliego contempla diversas actividades que hacen irrazonable su regulación mediante ventanas temporales rígidas y homogéneas, las cuales terminan transfiriendo al contratista un riesgo operativo desmedido y difícilmente gestionable. Por ello, solicita reformular los apartados para que los plazos se estructuren bajo categorías objetivas de complejidad, volumen y naturaleza del requerimiento, contemplando al menos distinciones entre entregables simples, intermedios y complejos, así como la suficiencia del briefing o de los insumos suministrados por la Administración. Subsidiariamente, se solicita aclarar que los plazos máximos operarán como referencias generales sujetas a ajuste razonable según el tipo de servicio concreto solicitado.

Al respecto, el **BPDC** rechaza la propuesta, por cuanto señala que el propio pliego reconoce que no todos los requerimientos presentan la misma complejidad, de ahí que en el apartado 2.3.1.5 se dispone de manera clara que se podrá otorgar plazos de entrega mayores a los indicados, según la complejidad del requerimiento, lo cual desvirtúa la alegada rigidez temporal. Adicionalmente, señala que el pliego exige un modelo de atención integral con perfiles técnicos especializados y personal exclusivo asignado a la cuenta, lo que permite responder de manera oportuna a requerimientos diversos sin trasladar al contratista un riesgo operativo desproporcionado.

El principal argumento de la objetante es que los plazos establecidos en las cláusulas de cita para el cumplimiento de diversas gestiones es rígido y difícilmente gestionable, por lo cual solicita que se ajusten a categorías de complejidad, volumen y naturaleza del requerimiento, contemplando al menos distinciones entre entregables simples, intermedios y complejos, así como la suficiencia del briefing o de los insumos suministrados por la Administración. Sin embargo, debe recordarse que el artículo 254 del RLGCP compele a los objetantes a presentar sus propuestas debidamente fundamentadas y documentadas, a fin de demostrar que se ajustan a las necesidades de la Administración.

Siendo así, omite la objetante presentar algún insumo probatorio, como lo pudo ser un cuadro comparativo entre gestiones, que demuestre un plazo promedio que, en su experiencia, considera razonable; es decir, en el caso de la obligación prevista en la cláusula 2.3.1.1, sobre la propuesta de estrategias de comunicación de productos y servicios, campañas masivas o digitales, debió aportar el detalle de sus procedimientos para hacer ver a la Administración que, definitivamente, 4 días hábiles no es suficiente para presentar su propuesta. Así, a partir de ese ejercicio, debió estructurar cada actividad para demostrar que es necesario que se fije en el pliego de condiciones una categoría por complejidad, volumen y naturaleza del requerimiento; aspecto que omite y, por lo tanto, no puede ser analizado por la Administración.

En otro orden de ideas, sobre su propuesta de aclarar que los plazos máximos operarán como referencias generales sujetas a ajuste razonable según el tipo de servicio concreto solicitado, tal y como lo señala la Administración al atender la audiencia especial, la cláusula 2.3.1.5 ya contempla un mecanismo similar, en cuanto dispone de manera clara que se podrán otorgar plazos de entrega mayores a los indicados de acuerdo a la complejidad del requerimiento, ante lo cual la recurrente no alega por qué dicha cláusula no resultaría suficiente para permitirle cumplir con sus gestiones operativas.

Debido a lo expuesto, lo procedente es **rechazar de plano** el recurso de objeción, con fundamento en los numerales 87 de la LGCP y 245 inciso c) del RLGCP.

III.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECIÓN NO. 800202600000606 INTERPUESTO POR LA EMPRESA PUBLIMARK SOCIEDAD ANÓNIMA. Se resuelve conforme a lo indicado por el recurrente, que consta en el expediente del recurso de objeción.

1) Cláusula 1.3.3: porcentaje del 10% de las acciones. Criterio de la División. La cláusula de cita establece: “1.3.3 El oferente debe manifestar expresamente que, en caso de resultar adjudicatario, una vez formalizado el contrato y ante la solicitud que le realice el Banco en el momento de otorgar la orden de inicio, aportará el listado de sus representantes legales, miembros de su junta directiva, sus accionistas que posean el **10% o más de las acciones** y la totalidad de sus funcionarios, así como las personas relacionadas con éstos hasta el tercer grado de consanguinidad y afinidad. La información necesaria es: nombre completo, los dos apellidos y el número de cédula de identidad o documento de identificación legalmente válido en el territorio de Costa Rica (...)” (El resaltado es propio) (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).

La **objetante** considera que la cláusula resulta contraria a la Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal (N.º 9416), su reglamento y la Resolución Conjunta de Alcance General para el Registro de Transparencia y Beneficiarios Finales (RTBF) vigente, ya que en dicha normativa se establece que la obligación de revelar información sobre beneficiarios finales se limita a aquellos que posean una participación sustantiva, entendida esta como una tenencia de acciones y participaciones dentro de un rango del 15% al 25%. Por ende, solicita se ajuste la redacción a dichos cuerpos legales.

Al respecto, la **Administración** rechaza lo solicitado, por cuanto arguye que para la Administración, la Ley No. 9416 y la normativa del RTBF no constituye el límite máximo de la información que puede requerirse sobre composición accionaria en cualquier contexto, sino que también le resulta aplicable el Acuerdo CONASSIF 12 21, el cual, en su artículo 34, establece el deber jurídico de identificar las personas físicas con participación directa o indirecta igual o superior al 10% del capital social, así como quienes ostenten la mayor participación aun cuando no

alcancen dicho porcentaje, lo anterior con el fin de verificar eventuales vínculos con funcionarios del Banco Popular; finalidad que es ajena y distinta a la obligación de declarar beneficiarios finales ante el RTBF.

Si bien la normativa descrita por la objetante contempla la obligación de revelar información sobre beneficiarios finales para aquellas personas con una tenencia de acciones y participaciones dentro de un rango del 15% al 25%, lo cierto es que el Conglomerado Financiero del Banco Popular y de Desarrollo Comunal y Subsidiarias se encuentra supervisado por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), lo que conlleva el deber de considerar normativa especial como lo es Reglamento para la prevención del riesgo de legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, aplicable a los sujetos obligados por el artículo 14 de la ley 7786, donde en su artículo 34 se precisa el deber de identificar las personas jurídicas y participaciones representativas del capital social cuando estas participaciones sean iguales o superiores al 10% del capital social o de los que posean la mayor participación, aun cuando no exceda el porcentaje señalado.

Siendo así, la cláusula impugnada encuentra sustento normativo en un reglamento que es de especial aplicación para la Licitante, lo cual es ignorado por la empresa recurrente. Aún así, 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). Al respecto, la recurrente no demuestra cómo lo solicitado por la cláusula 1.3.3 le impide presentar su oferta al concurso, o bien, cómo limita la participación de los potenciales interesados por tratarse de un requerimiento de imposible cumplimiento, por lo que no existen méritos suficientes para modificar la cláusula objetada.

Debido a lo expuesto, lo procedente es **rechazar de plano** el recurso de objeción, con fundamento en los numerales 87 de la LGCP y 245 inciso c) del RLGC.

2) Cláusulas 1.3.6 y 2.6.1.4.3: momento de presentación de los documentos apostillados y/o consularizados. Criterio de la División. Las cláusulas de cita establecen: “1.3.6 **Todos los documentos emitidos en el extranjero deberán presentarse debidamente consularizados y/o apostillados según corresponda** (...) Estos documentos deben tener una **vigencia máxima de un mes calendario** en relación con la fecha de presentación ante el fiscalizado.” / “2.6.1.4.3 La emisión de los documentos en el extranjero **debe ser presentados con la oferta y no podrá ser mayor a tres meses respecto a la fecha de apertura de ofertas.** Todos los documentos emitidos en el extranjero **deberán presentarse en la etapa de evaluación de las ofertas, debidamente certificados por notario público, y el adjudicatario al fiscalizador del contrato deberá presentar la documentación debidamente consularizados y/o apostillados según corresponda dentro del plazo de cinco días después de haber quedado en firme la adjudicación** (...)” (El resaltado es propio) (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).

La **objetante** señala una inconsistencia entre las cláusulas de cita sobre el momento oportuno para presentar la apostilla o legalización de los documentos extranjeros, ya que la cláusula 1.3.6. indica que deben presentarse desde la oferta, mientras que el numeral 2.6.1.4.3, establece que su presentación es 5 días posteriores a quedar en firme la adjudicación; contradicción que podría resultar lesiva para la participación e igualdad de las ofertas, ante lo cual solicita precisar dicha obligación.

Al respecto, la **Administración** rechaza lo solicitado, ya que estima que la cláusula 1.3.6 contempla un requisito general de validez y autenticidad de los documentos emitidos en el extranjero, mientras que la cláusula 2.6.1.4.3 regula el momento y modalidad de presentación de dichos documentos; diferenciando con claridad que, en la etapa de ofertas, se pueden presentar documentos extranjeros certificados notarialmente (sin necesidad de incurrir en trámites de apostilla o legalización consular) y es hasta la firmeza de la adjudicación que el adjudicatario debe asumir la carga de presentar los documentos apostillados o consularizados.

Vistos los argumentos de las partes, considera este órgano contralor declarar con lugar este extremo del recurso, por las razones que se expondrán. Si bien el Banco ve la cláusula 1.3.6. como un requerimiento general de validez y autenticidad de los documentos emitidos en el extranjero, sí se podría genera confusión sobre el momento de la presentación, pues si se considera que la cláusula mencionada se encuentra en el apartado “APARTADO No. 1 REGLAS PARA LA PARTICIPACIÓN DE OFERENTES” del pliego de condiciones, podría presumir algún oferente que los documentos extranjeros deben presentarse con la oferta.

Por ello, aunque la cláusula 2.6.1.4.3 precisa que existen dos momentos distintos para la presentación de documentos extranjeros, la existencia de dos cláusulas con contenido similar podría confundir a los oferentes, contraviniendo de esta forma el artículo 88 del RLGC, el cual precisa que los pliegos de condiciones deben contener especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar.

Aunado a lo anterior, en las cláusulas impugnadas se identifica otra incongruencia relacionada a la vigencia máxima de los documentos: mientras que la cláusula 1.3.6. señala: “Estos documentos deben tener una **vigencia máxima de un mes calendario** en relación con la fecha de presentación ante el fiscalizado”, la cláusula 2.6.1.4.3 reza: “La emisión de los documentos en el extranjero **debe ser presentados con la oferta y no podrá ser mayor a tres meses respecto a la fecha de apertura de ofertas**”; lo que ocasiona que no quede claro cuál es el plazo de vigencia real que requiere la Administración.

Por lo tanto, resulta procedente declarar **con lugar** este extremo del recurso y ordenar a la Administración a que establezca una única cláusula en el pliego de condiciones que detalle de forma completa las reglas para los documentos extranjeros, así como también que precise la vigencia

que deben tener estos documentos; para lo cual deberá tener en consideración la Licitante el proceso o trámite de apostillado y consularización para fijar una vigencia acorde a la realidad.

3) Cláusula 1.4.5: exclusión de servicios de medios y BTL de la subcontratación. Criterio de la División. La cláusula de cita establece: “1.4.5 Si el oferente acredita en su oferta que, en caso de resultar adjudicatario, para la atención del objeto que se le contrate acudirá a la subcontratación, las declaraciones indicadas en este apartado también deben ser aportadas para cada uno de los subcontratistas, con alcance de socios, asociados, directivos o personeros, si corresponde a una persona jurídica.” (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).

La **objetante** señala que el pliego no distingue entre servicios estratégicos esenciales y operativos de mercado y, en ese sentido, resulta imprescindible modificar la cláusula para excluir de la subcontratación los servicios de medios y BTL, ya que se tratan de proveedores operativos y no subcontratistas que realizan funciones esenciales del contrato; de no hacerlo, considera que existiría imposibilidad material de los oferentes de ajustarse al límite legal de subcontratación del 50% de los servicios.

Al respecto, la **Administración** reconoce que los medios de comunicación constituyen insumos esenciales dentro del proceso de planificación, desarrollo y ejecución de las acciones publicitarias que tienen un carácter instrumental y no contractual; asimismo, que las acciones BTL tienen un carácter estratégico dentro de las iniciativas de posicionamiento e impulso de marca. Por ese motivo, dejará en claro que no se considerará como subcontratación los servicios en medios y los servicios BTL.

Vistos los argumentos de las partes, de conformidad con lo establecido en los numerales 89 de la LGCP y 249 del RLGCP, la Administración cuenta con la potestad de allanarse total o parcialmente a los requerimientos de un determinado objetante.

En el caso en concreto, se observa que la Administración se allanó totalmente a la pretensión de la objetante, pues procederá a precisar que los servicios en medios y los servicios BTL, no se consideran como subcontratación, tal y como lo propuso la recurrente.

Por lo tanto, al no observarse que se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico con el allanamiento total, se declara **con lugar** el recurso de objeción interpuesto; bajo el entendido de que la Administración ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y, en consecuencia, corren bajo su responsabilidad las justificaciones técnicas del allanamiento. Asimismo, deberá el BPDC proceder a aplicar la modificación propuesta y dar la debida publicidad al pliego.

4) Sobre la cláusula 1.4.5: inclusión de subcontratistas en la etapa de ejecución contractual. Criterio de la División. La cláusula de cita establece: “1.4.5 Si el oferente acredita en su oferta que, en caso de resultar adjudicatario, para la atención del objeto que se le contrate acudirá a la subcontratación, las declaraciones indicadas en este apartado también deben ser aportadas para cada uno de los subcontratistas, con alcance de socios, asociados, directivos o personeros, si corresponde a una persona jurídica.” (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).

La **objetante** solicita que se permita la incorporación de nuevos subcontratistas en etapa de ejecución contractual, lo cual estima relevante para aquellos casos en los que los subcontratistas referenciados en oferta no se ajusten a las necesidades técnicas requeridas para la implementación de los proyectos desarrollados por los perfiles profesionales designados.

Al respecto, la **Administración** rechaza lo solicitado, por cuanto la cláusula objetada se basa en los artículos 14 inciso e) de la LGCP y 29 de la LGCP, sobre la necesidad de aportar los contratos con los subcontratistas y su declaración jurada sobre prohibiciones y estructura societaria; además de que añade que la agencia adjudicataria asume la responsabilidad integral del contrato.

Respecto a la subcontratación, es menester indicar que los artículos 49 de la LGCP y 133 del RLGCP, establecen una regla inequívoca: el listado de los subcontratistas que pretende contratar la oferente debe reportarse con la oferta. No se establece en la normativa la posibilidad de ofrecer subcontratistas en un momento posterior como lo sería la etapa de ejecución contractual, por lo que la solicitud de la objetante no resulta de recibo.

Sumado a lo anterior, el artículo 14 de la LGCP constriñe a los oferentes a presentar una oferta completa y ajustada al pliego de condiciones; en ese sentido, es responsabilidad del oferente, como proveedor especialista, asegurarse que quienes ofrezca como subcontratistas tengan las capacidades técnicas suficientes para atender su obligación dentro del contrato. Por lo tanto, no es válido solicitar que se permita incorporar nuevos subcontratistas cuando los ofrecidos con la oferta no cumplan con los requisitos técnicos exigidos por la Administración. Por ende, lo procedente es **rechazar de plano** el recurso de objeción.

5) Sobre las cláusulas 1.6.1 y 1.6.8: ofertas con 0% de comisión. Criterio de la División. Las cláusulas de cita establecen: “1.6 PRECIO / PARTIDA ÚNICA / 1.6.1 Servicio de publicidad y comunicación código SICOP 8210180292181927 el oferente debe cotizar de acuerdo con el siguiente detalle: / (...) / Nota: No se considerarán ofertas con 0% de comisión; esto por cuanto se podría considerar ruinoso o no remunerativo para el oferente, que dé lugar a presumir el incumplimiento por parte de éste de las obligaciones contractuales por insuficiencia de la retribución establecida. (...)” / “1.6.8 Los rangos de tolerancia se establecen en apego al artículo 44 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, para efectos de determinar la razonabilidad, para el presente procedimiento se establece un 10% del porcentaje indicado

por el área técnica en el punto 1.5.1.” (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).

La **objetante** señala que, si bien no es válido cotizar en 0%, se entiende como admisibles ofertas que coticen con decimales en 0.01%, 0,5% o 1.99%, pero no existen reglas que determinen, en caso de cotizar decimales, si la Administración utilizará la literalidad del valor o si aplicará una regla para redondear a porcentajes enteros, lo cual podría quedar a interpretación de los oferentes y generar el riesgo de obtener plicas no remunerativas o incomparables entre sí. Agrega que la cláusula 1.6.8 impone un 10% de tolerancia, por lo que podría incluirse cualquier fracción de porcentaje por encima de cero. Por ello, solicita que el pliego indique si las comisiones pueden contener fracciones decimales por encima de cero, sin considerarse poco remunerativas y, en caso afirmativo, confirmar el número máximo de decimales permitidos para efectos de evaluación y adjudicación.

Al respecto, la **Administración** indica que, por error material, se estableció el rango de tolerancia de la cláusula 1.6.8., cuando este no aplica para el procedimiento de marras, dado a que resulta aplicable lo indicado en el apartado de precio sobre la prohibición de cotizar cero para los servicios “A, B C” y el tope máximo (\$38.000 más IVA) y mínimo (\$30.400) para el fee Fee mensual. Por otro lado, rechaza lo solicitado al indicar que el pliego establece con claridad que no son admisibles ofertas con un porcentaje de comisión de 0%, pero que fuera de dicha prohibición, no se imponen restricciones al uso de valores decimales, por lo que todo valor estrictamente mayor a cero resulta admisible, siempre que se ajuste a los demás parámetros del procedimiento; además, que se encuentra en la obligación de valorar las ofertas conforme al valor exacto consignado por el oferente, sin alteraciones, aproximaciones o redondeos. Por ende, aceptar lo propuesto implicaría introducir una regla inexistente en el pliego que sí generaría inseguridad jurídica.

En el caso en concreto, si bien manifiesta que rechaza lo solicitado, se observa que la Administración sí le confirma a la objetante que es posible cotizar decimales al indicar que todo valor estrictamente mayor a cero resulta admisible y, además, aclara que no aplicará alteraciones, aproximaciones o redondeos a los mismos; respuesta que se adecúa a lo peticionado por la objetante. Por ello, con el 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, deberá la Administración introducir la aclaración hecha, a fin de abogar por la claridad del reglamento de la contratación.

Por otro lado, respecto al rango de tolerancia del 10% establecido en la cláusula 1.6.8, manifiesta la Administración indica que no aplica para el procedimiento de marras, siendo que lo procedente es contemplar lo indicado en el apartado de precio sobre la prohibición de cotizar cero para los servicios “A, B C” y el tope máximo (\$38.000 más IVA) y mínimo (\$30.400) para el fee Fee mensual; sin embargo, de su respuesta a la audiencia especial, no se evidencia la voluntad de eliminar la cláusula de cita del pliego de condiciones. Siendo que no aplica para el caso concreto, no tiene sentido mantener la cláusula 1.6.8, por lo que deberá la Licitante **suprimirla** del reglamento de la contratación para evitar posibles confusiones entre los oferentes.

Así las cosas, se declara **parcialmente con lugar** el recurso de objeción interpuesto. Deberá el BPDC proceder a aplicar las modificación respectivas y dar la debida publicidad al pliego.

6) Cláusula 1.6.1: pago de pauta en medios de comunicación. Criterio de la División. La cláusula de cita establece: “1.6.1 Servicio de publicidad y comunicación código SICOP 8210180292181927 el oferente debe cotizar de acuerdo con el siguiente detalle: / (...) / Nota: (...) Para las contrataciones que incluyen la pauta en medios de comunicación, el Banco no pagará ningún tipo de comisión adicional, porque está incluida en los tarifarios de cada medio. Se exceptúa la pauta en medios de comunicación regionales o alternos que no incluyen la comisión dentro de su tarifa y que sea demostrado mediante declaración jurada o carta del medio, para los cuales se aplicará el porcentaje de comisión establecido en el punto B.”(ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).

La **objetante** señala que no existe regulación en el pliego sobre el momento preciso para presentar el porcentaje de comisión aplicable o el tarifario para cada medio, lo que podría generar inseguridad jurídica e interpretaciones contradictorias, especialmente considerando que el concurso introduce diferentes categorías de comisiones (medios nacionales, regionales o alternos) y restricciones específicas. Siendo así, solicita que se indique el momento para aportar el tarifario, quién debe aportar la declaración jurada (el oferente o el medio) y cuáles son los tipos de medios que estima regionales o alternos (por cuanto señala que en la tipología actual existen medios regionales exteriores, como Turner, Sony, HBO; medios alternos rurales, que tienen una cobertura específica, y; los medios internacionales).

Al respecto, la **Administración** rechaza lo solicitado, pues estima que el recurrente asume que está obligado a presentar un tarifario con su oferta, cuando lo que se estableció es que el precio evaluable del procedimiento no es el costo de la pauta, sino el porcentaje de comisión ofertado por la agencia, el cual sí presenta desde la oferta y forma parte del análisis económico; por otro lado, menciona que la cláusula sí establece que la declaración jurada debe ser emitida por el medio de comunicación correspondiente, no por el oferente. Finalmente, sobre los tipos de medios, señala que aclarará que los medios regionales son aquellos que poseen cobertura local o regional dentro de Costa Rica, incluyendo, de manera enunciativa pero no limitativa, los siguientes: periódicos regionales y locales, emisoras de radio regionales, canales de televisión local; medios digitales de alcance regional (portales de noticias, revistas digitales locales, etc.), como Radio San Carlos, Radio Chorotegea, Canal 14 San Carlos (Zona Norte, Canal 36 Nicoya TV y entre otros locales o comunitarios, y; que se considerarán medios alternos aquellas plataformas digitales internacionales utilizadas para la difusión de pauta publicitaria, tales como Google, Meta (Facebook e Instagram), TikTok, X (antes Twitter), entre otras plataformas globales.

Al respecto, considera esta División que, respecto a la obligación de aportar un tarifario, la redacción actual de la cláusula de cita no refleja con claridad que no sea necesario aportar el tarifario, ya que la frase “no pagará ningún tipo de comisión adicional, porque está incluida en los tarifarios de cada medio”, podría llevar a pensar que existe la necesidad de considerar dicho tarifario dentro de la oferta y no lo que precisa la

Administración al atender la audiencia especial, cuando menciona que el precio evaluable del procedimiento no es el costo de la pauta, sino el porcentaje de comisión ofertado por la agencia. Por ende, a fin de generar mayor claridad en el pliego de condiciones, deberá la Administración introducir la aclaración respectiva, a fin de ajustarse a lo establecido en el artículo 88 del RLGCP.

Por otro lado, no lleva razón la objetante al indicar que la cláusula no precisa quién debe aportar la declaración jurada, pues en el caso de la excepción de la pauta en medios de comunicación regionales o alternos que no incluyen la comisión dentro de su tarifa, se indica con claridad que se debe demostrar mediante declaración jurada o carta **del medio**, por lo que se entiende que no es emitida por el contratista.

Finalmente, se observa que la Administración definirá qué es lo que se entiende por medios regionales o alternos; lo cual se adecúa a lo peticionado por la objetante. Por lo tanto, se declara **parcialmente con lugar** el recurso de objeción interpuesto; bajo el entendido de que la Administración ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y, en consecuencia, corren bajo su responsabilidad las justificaciones técnicas del cambio. Asimismo, deberá el BPDC proceder a aplicar las modificaciones respectivas y dar la debida publicidad al pliego.

7) Cláusulas 1.6.1, 1.6.8. y 1.6.10: fee mensual y posibilidad de ofrecer descuentos. Criterio de la División. Las cláusulas de cita establecen: “1.6.1 Servicio de publicidad y comunicación código SICOP 8210180292181927 el oferente debe cotizar de acuerdo con el siguiente detalle: / (...) / B. El oferente debe indicar el monto del fee mensual abarcando los servicios establecidos en la descripción en el pliego de condiciones: (...) / El tope máximo que el Banco Popular y sus Sociedades pagarán por concepto de Fee mensual es de: \$38.000 más IVA. No se aceptarán ofertas menores a \$30.400. Esto por cuanto se podría considerar ruinoso o no remunerativo para el oferente, que dé lugar a presumir el incumplimiento por parte de éste de las obligaciones contractuales por insuficiencia de la retribución establecida.” / “1.6.8 Los rangos de tolerancia se establecen en apego al artículo 44 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, para efectos de determinar la razonabilidad, para el presente procedimiento se establece un 10% del porcentaje indicado por el área técnica en el punto 1.5.1.” / “1.6.10 DESCUENTOS / 1.6.10.1 El oferente podrá ofrecer descuentos. Bajo ningún supuesto implicará disminución de cantidades, desmejora de la calidad y condiciones de lo originalmente ofrecido o el otorgamiento de una ventaja indebida para el proponente, ni podrá ser mayor a la utilidad establecida en el porcentaje original. / 1.6.10.2 Si los descuentos en los porcentajes se presentan en la oferta, podrán ser considerados para efectos de comparación de precios, de lo contrario únicamente serán considerados para efectos de pago.” (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).

La **objetante** indica que el pliego no señala si el descuento es compatible con el piso mínimo de \$30.400, generando 2 interpretaciones: que los \$30.400 es un precio rígido, por lo que el descuento no podría aplicarse si el fee baja de ese monto, o bien, que el descuento sí puede aplicarse aún si el precio resultante queda por debajo del mínimo, siempre que el oferente demuestre que no incurre en ruinosidad. Por ende, solicita se indique si el fee mensual mínimo de \$30.400 admite la aplicación del 10% de descuento permitido por la cláusula 1.6.8. y que señale si es válido que el descuento coloque el precio por debajo del mínimo, siempre que se demuestre que no se incurre en ruinosidad.

Al respecto, la **Administración** recalca que, por error material, la cláusula 1.6.8 no aplica para el procedimiento de marras, sino se debe considerar lo indicado en el apartado de precio sobre la imposibilidad de cotizar cero para los servicios “A, B C”, así como el tope máximo (\$38.000 más IVA) y mínimo (\$30.400) del Fee mensual. Por su parte, en lo referente a los descuentos, señala que las cláusulas se apegan a los dispuesto en los artículos 99 y 100 del RLGCP.

Sobre lo anterior, es menester declarar parcialmente con lugar este extremo del recurso, por cuanto estima esta División que la Administración no dio una respuesta específica para lo peticionado por la objetante, quien requirió que se indicara si el descuento ofrecido será tomado en cuenta para efectos de razonabilidad del precio en caso de que resulte en un monto inferior a los \$30.400 establecidos en la cláusula 1.6.1 como banda mínima, mientras que la Administración solamente indica que los descuentos se apegan a lo establecido en los artículos 99 y 100 del RLGCP, los cuales disponen que si los descuentos o mejoras en precios se presentan en la oferta, podrán ser considerados para efectos de comparación de precios. No obstante, dicha indicación no satisface la petición de la objetante, la cual resulta válida, pues es la Administración quien debe definir si considerará como ruinosos los precios ofrecidos con descuentos que resulten por debajo de la banda mínima prevista en el pliego. Por esos motivos, se declara **parcialmente con lugar** este extremo del recurso para que la Licitante atienda como es debido este extremo del recurso y, en caso de que proceda una modificación al pliego de condiciones, queda bajo responsabilidad de la Administración la valoración técnica de su procedencia de la modificación al pliego y deberá dar la debida publicidad al pliego.

8) Cláusula 1.6.2: forma de cotizar en SICOP. Criterio de la División. La cláusula de cita establece: “1.6.2 Para efectos del SICOP, se deberá indicar en el precio el monto un colón.” (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).

La **objetante** indica que la cláusula impide a los oferentes reflejar en SICOP el precio real del servicio al exigir un monto simbólico, mientras el pliego de condiciones requiere un precio real; por ello, solicita que se indique expresamente si el monto de “1 colón” en SICOP es meramente simbólico y no constituye el precio evaluable, que se especifique dónde y cómo debe consignarse el fee mensual real que será objeto de evaluación económica y se ajuste el apartado 1.6.2 para evitar contradicciones entre el sistema SICOP y el pliego de condiciones.

Al respecto, la **BPDC** rechaza lo solicitado, pues señala que el pliego indica con claridad que el precio objeto de evaluación económica corresponde al fee mensual; por lo que en ningún momento se dispone que el monto indicado en SICOP constituya el precio real del servicio ni el elemento a evaluar. Agrega que la existencia de la cláusula se debe a un impedimento del SICOP para incluir la modalidad de precio requerida, según se expresa en una comunicación con la mesa de ayuda del SDU que aporta, donde se determinó reservar la definición de la

estructura de los factores de evaluación económica a criterio de la Administración y se validó la utilización de un monto simbólico para efectos del sistema, sin perjuicio de que el precio real se evalúe conforme al pliego.

Si bien el pliego de condiciones define los parámetros para presentar la oferta, estima este órgano contralor que la cláusula 1.6.2, por sí sola, no encuentra justificación sobre el porqué se debe reflejar en el SICOP un precio distinto al reportado por los oferentes en los documentos que componen su oferta. Por eso, dado a que es hasta la atención de la audiencia especial que el BPDC explica debidamente por qué los oferentes deben indicar en el Sistema Digital Unificado un colón, en lugar del precio real de la oferta, se declara **parcialmente con lugar** este extremo para que la Administración incorpore la explicación técnica respectiva que fundamenta la cláusula de cita, dejando en claro que el precio que se evaluará es el que los oferentes coticen en los documentos de su oferta, no el reportado en SICOP; así como también para que incluya en el pliego de condiciones la comunicación con la mesa de ayuda del SICOP para que no quede duda a los oferentes sobre esta situación y generar claridad en el pliego de condiciones. De igual forma, esta indicación deberá ser formalizada mediante certificación expedida por el operador del sistema, y que deberá igualmente incluirse en el expediente.

9) Cláusulas 1.6.9.y 1.7.2: inconsistencia sobre la mejora de precios. Criterio de la División. Las cláusulas de cita establecen: *"1.6.9 Para esta licitación no aplicará mejora de precio, por lo que los oferentes deberán cotizar sus mejores costos desde la presentación de la oferta." / "1.7.2 Las ofertas serán analizadas para determinar su cumplimiento, por medio de un análisis reglamentario donde se analizará el contenido de la oferta de frente al pliego de condiciones para determinar el cumplimiento de la misma. Se realizará un análisis técnico puntual de la oferta de frente al pliego de condiciones para determinar el cumplimiento de la misma. En caso de que el pliego de condiciones establezca condiciones financieras exigibles y cuando se establezca la posibilidad de mejora de precio se realizarán los estudios financieros correspondientes."* (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"[F. Documento del Pliego de condiciones]"/"Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)").

La **objetante** señala una contradicción al prohibirse la mejora de precios en la cláusula 1.6.9 y admitirse en la 1.7.2, al indicar *"cuando se establezca la posibilidad de mejora de precio"*. Por ende, solicita que se corrija la contradicción entre los apartados objetados y que, para la cláusula 1.7.2, en caso de que se permita la mejora de precios, que se defina su alcance, condiciones y momento procesal, así como que se defina el concepto de "estudios financieros", su objeto y alcance, momento procesal en que se realizarán, quién los ejecuta y con qué metodología, el impacto en la evaluación de ofertas y otros requisitos adicionales.

Al respecto, la **Administración** rechaza lo solicitado, por cuanto indica que la cláusula 1.6.9 claramente indica que no se permitirá la mejora de precios y que lo indicado en el apartado 1.7.2 es una simple referencia condicional y genérica a un supuesto que no ocurrirá en el procedimiento. Agrega que, mediante una interpretación sistemática, armónica y literal del pliego, se concluye que no existe contradicción alguna entre las cláusulas objetadas, sino una correcta delimitación de escenarios posibles.

Este órgano contralor considera que la lectura que hace la Administración no es de recibo. El artículo 88 del RLGP exige que el reglamento de la contratación debe componerse de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar. En línea con dicho numeral, si se estimó que para el procedimiento de marras no aplica la mejora de precios, no existen motivos válidos para mantener una disposición que regula un supuesto que no se dará, llevando a la confusión a los oferentes. Por ende se declara **con lugar** este extremo del recurso, debiendo la Administración eliminar de la cláusula 1.7.2 la referencia sobre la mejora de los precios., si su intención es que no aplique para este procedimiento.

10) Cláusulas 1.6.10.1 y 1.6.10.2: descuentos y rangos de tolerancia. Criterio de la División. Las cláusulas de cita establecen: *"1.6.10.1 El oferente podrá ofrecer descuentos. Bajo ningún supuesto implicará disminución de cantidades, desmejora de la calidad y condiciones de lo originalmente ofrecido o el otorgamiento de una ventaja indebida para el proponente, ni podrá ser mayor a la utilidad establecida en el porcentaje original. / 1.6.10.2 Si los descuentos en los porcentajes se presentan en la oferta, podrán ser considerados para efectos de comparación de precios, de lo contrario únicamente serán considerados para efectos de pago."* (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"[F. Documento del Pliego de condiciones]"/"Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)").

La **objetante** señala que la cláusula establece que el descuento no podrá ser mayor a la utilidad establecida en el porcentaje original, pero no se define cuál es esa utilidad "original" ni se determina un rango específico de descuentos permitidos, lo que impide saber el límite máximo del descuento. Además, señala que el numeral 1.6.10 menciona de forma genérica a "descuentos en los porcentajes", pero no es claro sobre si los descuentos aplican al fee mensual, a la comisión o a ambos. Finalmente, no se indica expresamente si el descuento puede operar como una "devolución" de la comisión, pues la redacción del numeral 1.6.10.2 abre la posibilidad de interpretar que el descuento puede consistir en reducir el porcentaje de comisión, o incluso devolver la totalidad o parte de la comisión; ambigüedad que genera riesgo de exclusión, porque un descuento del 100% de la comisión podría interpretarse como ruinoso si no está autorizado.

Al respecto, la **Administración** rechaza lo solicitado, por cuanto la utilidad establecida en el porcentaje original se entiende como aquella reportada por el oferente en su estructura de precios, por lo que no es posible fijar un porcentaje máximo uniforme. Señala que los "descuentos en los porcentajes", alude a todos los componentes económicos de la oferta, a saber: fee mensual, porcentajes de comisión y demás cargos asociados; por lo que no es cierto el argumento sobre la falta de especificación de la aplicación de los descuentos. Por último, que no se puede interpretar que el descuento es una devolución total de la comisión, por cuanto el pliego prohíbe ofertas con 0% de comisión (por ser ruinosas) y que los descuentos no pueden superar la utilidad declarada.

Vistos los argumentos de las partes, estima este órgano contralor que debe rechazarse de plano este extremo del recurso por las razones que se expondrán. El artículo 105 del RLGP establece que los descuentos procederán sobre los precios globales de los oferentes, o bien, sobre sus precios unitarios. En ese sentido, la utilidad original que estima la objetante no se está precisando, no es otra que la utilidad cotizada por

cada oferente en su estructura de precios, sobre la cual se aplicará el descuento. Siendo así, no es posible establecer en el pliego de condiciones un límite máximo cuando ello depende de la plica de cada oferente.

Por otro lado, los “descuentos en los porcentajes”, tal y como lo señala la Administración, se sobreentiende que hace alusión a todos los componentes económicos de la oferta (fee mensual, porcentajes de comisión y demás cargos asociados), ya que el propio pliego de condiciones, en el apartado 1.6 referente al precio, establece con claridad que los oferentes deben ofertar mediante porcentajes, por lo que no lleva razón la recurrente al señalar una imprecisión.

Finalmente, tampoco es válido pensar en ofrecer como descuento la devolución de la comisión, como lo señala la objetante, ya que ello implicaría no reportar este rubro y la cláusula 1.6.1.A. establece que no se considerarán ofertas con un 0% de comisión; motivo por el cual no existen razones para modificar las cláusulas impugnadas. Debido a lo expuesto, lo procedente es **rechazar de plano** el recurso de objeción.

11) Cláusulas 2.3.1.10, 2.3.1.11, 2.3.1.13, 2.3.2.4, 2.6.1.1 y 2.6.1.4.3: declaraciones juradas certificadas ante notario público. Criterio de la División. Para las cláusulas descritas, señala la **objetante** que se exigen declaraciones juradas certificadas, declaradas y emitidas por un notario público, pero que del artículo 13 de los Lineamientos para el ejercicio y control del servicio notarial se deriva que no existen declaraciones juradas certificadas por un notario público. Por ello, solicita que el requisito se ajuste a la realidad del servicio notarial y que, además, se justifique su necesidad, debido a que el artículo 122 del RLGC establece que los documentos y declaraciones no será necesario rendirlas ante notario público ni requieren ser autenticadas por un abogado.

Al respecto, el **BPDC** señala que, para las cláusulas 2.3.1.1, 2.3.1.11, 2.3.1.13, 2.3.2.4, 2.6.1.1, 2.6.1.4.3 y 2.6.5, procederá a realizar los ajustes que correspondan, de conformidad con lo estipulado en el artículo 122 del RLGC.

Vistos los argumentos de las partes, de conformidad con lo establecido en los numerales 89 de la LGCP y 249 del RLGC, la Administración cuenta con la potestad de allanarse total o parcialmente a los requerimientos de un determinado objetante.

En el caso en concreto, se observa que la Administración optará por modificar las cláusulas para ajustarse a lo estipulado en el artículo 122 del RLGC, en virtud de lo señalado por la objetante. Por lo tanto, al no observarse que se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico con el allanamiento, se declara **con lugar** el recurso de objeción interpuesto; bajo el entendido de que la Administración ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y, en consecuencia, corren bajo su responsabilidad las justificaciones técnicas del allanamiento. Asimismo, deberá la JASEC proceder a aplicar la modificación propuesta y dar la debida publicidad al pliego.

12) Cláusula 2.6.1.3: sobre la exclusividad en contrataciones con el sector bancario y la limitación de competencia dado el plazo establecido respecto los plazos de procedimientos licitatorios. Criterio de la División. Las cláusulas de cita establecen: “2.6.1.3 El oferente deberá aportar al menos dos cartas de referencia de clientes que sumen al menos 3 años de experiencia comprobada en la gestión de servicios de publicidad dentro del sector bancario (bancos privados o públicos de Costa Rica) y que sea supervisado por SUGEF; para los clientes bancarios que ha atendido, cada uno debe de tener una inversión anual en mercadeo y comunicación que sea igual o superior a \$1.000.000. Las cartas deben de contener la siguiente información mínima: / 1. Nombre completo del representante legal. / 2. Teléfono / 3. Correo electrónico con el objetivo de verificar los datos y la información contenida en dicha carta. / 4. En caso de que el servicio se haya brindado a diferentes clientes en un mismo año se contabilizaran con años independientes. / 5. Para efectos de contabilizar los años, se considerarán años completos, no se computarán fracciones. / 6. El servicio deber haberse prestado en los últimos cuatro años, contados a partir de la fecha programada para la recepción de ofertas. En caso de contratos en ejecución, se considerarán únicamente los periodos que ya fueron finalizados (años completos). La intención de esta disposición es asegurar que la experiencia presentada sea reciente y refleje condiciones técnicas actuales. / 7. El Banco se acredita el derecho de verificar con los clientes referenciados la información consignada en las cartas de recomendación, y de constatar la incorporación de datos falsos o erróneos en las mismas, esto inducirá a que la referencia no sea tomada en cuenta” (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).

La **objetante** argumenta que las contrataciones con el sector bancario se rigen por una relación de exclusividad que provoca que, en la práctica, una agencia que atiende a un banco no puede brindar sus servicios a otro al mismo tiempo, por lo cual solicita que el requisito se cambie por una única carta de referencia bancaria dada la existencia de limitación por exclusividad o, de forma supletoria, que se admitan cartas del sector financiero ampliado. Añade que exigir dicha experiencia dentro de un espacio temporal reducido a los últimos 4 años, desconoce la realidad del mercado, ya que, dada la exclusividad, una agencia puede haber servido de forma continua y profunda a un banco durante un ciclo completo de 4 años, pero no disponer de una segunda carta bancaria en ese mismo periodo por las restricciones de competencia; en ese sentido, solicita que se acredite experiencia de al menos 8 a 10 años anteriores a la fecha de recepción de ofertas.

Al respecto, la **Administración** indica que admitirá que se acredite la experiencia requerida mediante la prestación de servicios a un único cliente bancario supervisado por la SUGEF, siempre que el oferente demuestre haber operado bajo una cláusula de exclusividad por categoría que le haya impedido atender otras entidades del mismo sector de forma simultánea; y ampliará el período de referencia de la experiencia a los últimos 8 años para permitir que aquellas agencias que hayan laborado bajo esquemas de exclusividad, puedan acreditar experiencia con más de un cliente bancario en un horizonte temporal más amplio. No obstante, no acoge la solicitud de ampliar la demostración de la experiencia a entidades financieras reguladas no bancarias.

En primer término, la objetante solicita que se admitan cartas del sector financiero ampliado, dada su similar complejidad técnica y regulatoria que permitirán demostrar en forma fehaciente la experiencia del oferente; no obstante, es criterio de este órgano contralor que la recurrente

omite aportar prueba para demostrar que la experiencia obtenida en materia de publicidad, comunicación y mercadeo de contrataciones con actores financieros no regulados por la SUGEF, resulta pertinente e equivalente para acreditar la capacidad e idoneidad que la Administración busca el procedimiento de marras. Nótese que el BPDC manifestó en su respuesta a la audiencia especial que las entidades bajo supervisión de la SUGEF, se encuentran sujetas a altos estándares regulatorios en materia de gestión de riesgos, cumplimiento normativo, publicidad de productos financieros, protección del consumidor, prevención de legitimación de capitales y reputación institucional y que los demás actores financieros operan bajo modelos de negocio, marcos regulatorios y niveles de supervisión distintos que hacen que no sean equiparables ni sustituibles; motivo por el cual la objetante debió aportar prueba técnica que permitiera demostrar que todos los parámetros citados por la Administración, así como las reglas de mercadeo y comunicación en general, en realidad sí resultan equivalentes para todos los actores financieros, independientemente de la entidad que los regula, a fin de respaldar su solicitud y cumplir con lo establecido por el artículo 254 del RLGCP, el cual establece que toda propuesta de modificación debe encontrarse debidamente fundamentada y respaldada para demostrar que puede satisfacer las necesidades de la Administración. Siendo así, se **rechaza de plano** este aspecto de la objeción.

Ahora bien, se observa que el **BPDC** admitirá que se acredite la experiencia requerida mediante la prestación de servicios a un único cliente bancario supervisado por la SUGEF, siempre que el oferente demuestre haber operado bajo una cláusula de exclusividad por categoría que le haya impedido atender otras entidades del mismo sector de forma simultánea, así también que ampliará el período de referencia de la experiencia a los últimos 8 años para permitir que aquellas agencias que hayan laborado bajo esquemas de exclusividad, puedan acreditar experiencia con más de un cliente bancario en un horizonte temporal más amplio; modificaciones que resultan acordes a lo que fue solicitado por la objetante.

Por lo tanto, lo procedente es declarar **parcialmente con lugar** el recurso de objeción interpuesto; bajo el entendido de que la Administración ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y, en consecuencia, corren bajo su responsabilidad las justificaciones técnicas del allanamiento. Asimismo, deberá la JASEC proceder a aplicar la modificación propuesta y dar la debida publicidad al pliego.

13) Cláusulas 2.6.1.3, 2.6.2.1 y 2.6.4.2: imposibilidad material de obtener firma de representantes legales. Criterio de la División. Las cláusulas de cita establecen: *“2.6.1.3 El oferente deberá aportar al menos dos cartas de referencia de clientes que sumen al menos 3 años de experiencia comprobada en la gestión de servicios de publicidad dentro del sector bancario (...) Las cartas deben de contener la siguiente información mínima: / 1. **Nombre completo del representante legal** (...). / “2.6.2.1 Las agencias deberán de presentar 3 cartas de clientes de los últimos 3 años a los cuales se les haya realizado campañas con fines sociales, ambientales, sostenibilidad o de igualdad de género en donde se hayan desarrollado materiales y estrategias para tal fin. (las cartas deben venir expresamente indicado el nombre del cliente quien la emite con los datos del contacto, esto puede ser a partir de un membrete o la indicación de la información completa solicitada. Además, **firmada por el representante legal** con el objetivo de verificar los datos y la información contenida en dicha carta). Se deberá de indicar nombre de la campaña, resultados obtenidos, referencia gráfica.)” / 2.6.4.2 A efectos de probar lo anterior, el oferente deberá presentar una carta en original por cada empresa supra citada de recomendación donde se indique lo siguiente: / • Las cartas deberán hacer referencia al oferente tal y como este hace constar su nombre en la oferta. No se aceptarán cartas que hagan referencia a terceros, aunque el oferente alegue haber trabajado para o con ellos. Solamente se aceptará una carta por empresa, las cuales deberán haber sido emitidas. / Dichas cartas deberán ser **suscritas por el representante legal** y en las cuales consigne lo siguiente: (...)” (El resaltado es propio) (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).*

La **objetante** argumenta que resulta desproporcionado que las cartas contenidas en las cláusulas de cita sean suscritas por el representante legal del cliente, toda vez que en la industria publicitaria, la gestión, contratación y evaluación de servicios se realiza generalmente por las áreas técnicas y administrativas, quienes conocen de primera mano el desempeño, alcance, resultados y cumplimiento de la agencia; en contraste, los representantes legales no suelen intervenir en la emisión de cartas de referencia porque no suelen ser aspectos de los que se encarguen directamente, o bien, por motivos de agenda. Solicita sustituir la exigencia de firma del representante legal en el pliego de condiciones por la de cualquier persona funcionaria con competencia suficiente dentro de la organización del cliente.

Al respecto, la **Administración** reconoce que en las prácticas comerciales ordinarias, la supervisión y gestión contractual podría recaer en áreas específicas del cliente y que no resulta indispensable que la carta sea firmada por el representante legal para verificar la experiencia. Por tanto, permitirá que las cartas de referencia, referencias de crédito y cartas sobre campañas sociales, ambientales, de sostenibilidad o igualdad de género sean suscritas indistintamente por el representante legal del cliente, el director comercial, Director Financiero, Director de Mercadeo o Publicidad, o cualquier otro funcionario que ostente un cargo con autoridad suficiente dentro de la organización del cliente para emitir carta correspondiente.

Vistos los argumentos de las partes, de conformidad con lo establecido en los numerales 89 de la LGCP y 249 del RLGCP, la Administración cuenta con la potestad de allanarse total o parcialmente a los requerimientos de un determinado objetante.

En el caso en concreto, se observa que la Administración se allanó totalmente a la pretensión de la objetante, pues modificará la cláusula para permitir que funcionario que ostente un cargo con autoridad suficiente dentro de la organización del cliente pueda emitir la carta correspondiente, sin limitar la exigencia sólo al representante legal; lo cual se adecúa a lo solicitado por la objetante.

Por lo tanto, al no observarse que se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico con el allanamiento total, se declara **con lugar** el recurso de objeción interpuesto; bajo el entendido de que la Administración ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y, en consecuencia, corren bajo su responsabilidad las justificaciones técnicas del allanamiento. Asimismo, deberá el BPDC proceder a aplicar la modificación propuesta y dar la debida publicidad al pliego.

14) Sobre la cláusula 2.6.1.4.2: sistema de monitoreo. Criterio de la División. Las cláusulas de cita establecen: "2.6.1.4 CARTA DE REPRESENTACIÓN INTERNACIONAL / 2.6.1.4.2 Por tanto, la agencia deberá incluir como parte de su oferta: una carta membretada que certifique su pertenencia a dicha red junto con una breve descripción de su cobertura, especialización y relevancia en el sector. (la carta debe de contener: nombre completo del representante legal, teléfono y correo electrónico con el objetivo de verificar los datos y la información contenida en dicha carta). Breve descripción de la red: cobertura geográfica, áreas de especialización, y relevancia en el sector. / • Detalle de la estructura organizativa y breve descripción de las funciones que realiza cada departamento. / • Infraestructura tecnológica instalada que incluya: la descripción de los optimizadores para la compra de medios, **sistemas de monitoreo.**" (El resaltado es propio) (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]" / "[F. Documento del Pliego de condiciones]" / "Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)").

La **objetante** argumenta que en la industria publicitaria y de compra de medios, el monitoreo de pauta publicitaria se realiza por lo general a través de terceros independientes especializados, a fin de garantizar la transparencia y objetividad en la medición de resultados, por lo que exigir que el monitoreo sea realizado mediante sistemas propios del oferente introduce un riesgo de autoevaluación que podría afectar la confiabilidad de la información reportada a la Administración. Solicita se elimine el requerimiento, o en su defecto, se permita el cumplimiento mediante la utilización de herramientas o servicios de terceros independientes especializados en monitoreo de medios, como Integrametrics, con el fin de garantizar la imparcialidad de los resultados.

Al respecto, la **BPDC** rechaza lo solicitado, por cuanto estima que el pliego establece la obligación de que el oferente cuente con sistemas de monitoreo, pero en ninguna parte se exige que dichos sistemas deban ser necesariamente de desarrollo propio ni se prohíbe la utilización de herramientas o servicios provistos por terceros especializados. Por ello, aclara que es plenamente válido y admisible que los sistemas de monitoreo sean provistos mediante herramientas o servicios de terceros especializados, tales como Integrametrics u otras plataformas de naturaleza similar, siempre que dichas herramientas garanticen criterios de imparcialidad, objetividad, confiabilidad y trazabilidad de la información generada.

En el caso en concreto, si bien la Administración señala que rechaza la propuesta, aclara que es plenamente válido y admisible que los sistemas de monitoreo puedan ser provistos mediante herramientas o servicios de terceros especializados, tales como Integrametrics u otras plataformas de naturaleza similar, siempre que dichas herramientas garanticen criterios de imparcialidad, objetividad, confiabilidad y trazabilidad de la información generada; lo cual corresponde precisamente a lo solicitado por la objetante.

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, como bien señala el artículo 88 del RLGCP, no está que la Administración proceda a incorporar en la cláusula de cita la precisión realizada, a fin de que existe mayor claridad sobre el alcance del requerimiento impugnado. Siendo así, se declara **con lugar** este extremo del recurso deberá el BPDC proceder a aplicar la modificación propuesta y dar la debida publicidad al pliego.

15) Cláusula 2.6.4.1: cartas de empresas digitales. Criterio de la División. Las cláusulas de cita establecen: "2.6.4.1 El oferente debe presentar 8 cartas de crédito (producción y medios) distribuidas de la siguiente manera: 3 cartas de medios de comunicación, 1 carta de un representante de Google, 1 carta de representación de TikTok, 1 carta de Grupo Meta y 1 carta de un servidor de programación, 1 productor de eventos, que sean reconocidos en el mercado nacional y que tengan relación directa con la agencia, indicando el número de años completos en que se ha sido su cliente y la calificación de crédito que tiene la agencia con ese proveedor. La fecha de emisión de estas referencias no debe ser superior a tres meses anteriores a la presentación de la oferta. En caso de corresponder a una oferta en Consorcio, estas referencias deberán ser acreditadas por cada una de las empresas que lo integran." (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]" / "[F. Documento del Pliego de condiciones]" / "Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)").

La **objetante** argumenta que existe una imposibilidad para obtener las cartas de los representantes de Google, Tik Tok y Grupo Meta, ya que, a diferencia de proveedores locales, las plataformas digitales no emiten certificaciones firmadas por representantes legales ni gestionan líneas de crédito mediante cartas. No obstante, señala que Google y Tik Tok cuentan con representantes regionales (Growth y Aleph), pero en el caso de META, no cuenta con equipo de soporte regional ni empresas representantes que emitan cartas, desde su propia plataforma es posible visibilizar que tan robusta es la línea de crédito; por lo que solicita que para las plataformas de Google y TikTok, se admitan cartas de representantes regionales; mientras que para la plataforma META, se admitan constancias emitidas desde las propias plataformas.

Al respecto, la **BPDC** acepta lo propuesta y señala que permitirá que las cartas de TikTok sean presentadas a través de la plataforma Aleph, cuando corresponda; para las de Google, aceptará cartas emitidas por Growth, sin implicar ello transacciones económicas con dicha empresa; para las de Meta, eliminará el requisito de carta firmada por el representante del país, y; aceptará cartas digitales emitidas Google o TikTok, en lugar de los originales apostillados o consularizados.

Vistos los argumentos de las partes, de conformidad con lo establecido en los numerales 89 de la LGCP y 249 del RLGCP, la Administración cuenta con la potestad de allanarse total o parcialmente a los requerimientos de un determinado objetante.

En el caso en concreto, se observa que la Administración se allanó totalmente a la pretensión de la objetante, pues modificará la cláusula de acuerdo a lo propuesto para las cartas de Google, Tik Tok y Grupo Meta. Por lo tanto, al no observarse que se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico con el allanamiento total, se declara **con lugar** el recurso de objeción interpuesto; bajo el entendido de que la Administración ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y, en consecuencia, corren bajo su responsabilidad las justificaciones técnicas del allanamiento. Asimismo, deberá el BPDC proceder a aplicar la modificación propuesta y dar la debida publicidad al pliego.

16) Cláusula 2.6.5.2: personas exclusivas. Criterio de la División. La cláusula de cita establece: “2.6.5.2 El oferente deberá manifestar expresamente que en caso de resultar adjudicatario acepta su responsabilidad y compromiso con el Banco, de que dispondrá de un equipo contar con un equipo de trabajo para la atención de la cuenta del Banco Popular y sus Sociedades cuya estructura mínima constará de: **48 personas exclusivas y 8 personas no exclusivas** distribuidas de la siguiente manera (sic) contratación, y que en un plazo de 5 días hábiles posteriores a la firmeza de la adjudicación, remitirá al fiscalizador del contrato, el currículo, atestados del personal, padrón fotográfico, rol y responsabilidad de cada uno de los miembros del equipo de trabajo, relacionados en la prestación del servicio durante el plazo de la ejecución contractual (...)” (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/“[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).

La **objetante** argumenta que la exigencia de 48 personas exclusivas carece de justificación técnica, pues no existe un análisis de las cargas de trabajo, volumen estimado de entregables o proyecciones de campañas para determinar si resulta desproporcionada. Añade que la exclusividad encarece el servicio al no poder el profesional atender a otros clientes y debe remunerarse la disponibilidad permanente, lo cual se verá reflejado en el fee mensual. Además, señala que no se explica por qué ciertos roles deben ser exclusivos y otros no. Solicita que se emita justificación técnica sobre los 48 perfiles exclusivos, mediante un estudio de cargas, volumen esperado y complejidad real del servicio, así como ajustar la estructura del equipo a una lógica de “perfiles mínimos requeridos”, sin imponer dedicación exclusiva (exceptuando el sector bancario), salvo en roles estrictamente necesarios.

Al respecto, el **BPDC** rechaza lo propuesto, pues indica que a partir de la estimación de consumo de años anteriores y el volumen de trabajo (prevista en la cláusula 2.2.6), se determinó como indispensable que el Banco cuente con un equipo disponible 100% exclusivo y otro de personal no exclusivo. Agrega que tanto el pliego como el Formulario Único de Requisitos Previos (FURP), constituyen el sustento técnico para definir el recurso humano requerido.

Para esta Contraloría General, existe falta de fundamentación en la propuesta de la objetante, ya que, de conformidad con lo expuesto en el apartado preliminar “4- 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).

En ese sentido, señala la objetante que la exigencia de 48 personas exclusivas carece de justificación técnica, pues no existe un análisis de las cargas de trabajo, volumen estimado de entregables o proyecciones de campañas para determinar si resulta desproporcionada. Dicho señalamiento ignora por completo que la cláusula 2.2.6. establece con claridad las referencias de consumo de años anteriores y volumen de trabajo sobre la cual se fundamenta la exigencia impugnada; información que deriva tanto de las investigaciones hechas por la Administración en el estudio de mercado y de las reglas definidas en el Formulario Único De Requisitos (FURP), documentos que pueden ser revisado por la recurrente en el apartado “[1. Información de solicitud de contratación]”. Por ello, no resulta de recibo indicar que no existen análisis técnicos para solicitar 48 personas exclusivas. En todo caso, correspondía demostrar a la objetante que esa cantidad de personas no resulta razonable desde el punto de vista técnico y funcional, a fin de rebatir dichos estudios.

Asimismo, respecto al encarecimiento del servicio que podría suponer la exclusividad, la objetante no expone concretamente que dicha condición le genere algún agravio para participar del procedimiento. La exclusividad está claramente prevista en el pliego de condiciones y, por tanto, corresponderá a cada oferente diseñar su estructura de costos para poder presentar una oferta que se ajuste a los parámetros definidos por la Administración.

Por último, sobre el señalamiento sobre los roles que deben ser exclusivos y aquellos que no, se reitera que la Administración posee la facultad discrecional de establecer en el pliego de condiciones aquellos requerimientos que mejor le permitan satisfacer su necesidad. Cuando el BPDC atiende la audiencia especial, señala que la diferenciación entre perfiles exclusivos y no exclusivos, además de fundamentarse en el estudio de mercado y el FURP, obedece a la necesidad de atención permanente y multidisciplinaria, los riesgos operativos, reputacionales, regulatorios y de confidencialidad asociados a la ejecución del objeto contractual y la necesidad de cumplir niveles de servicio estrictos, con plazos de entrega cortos, atención continua y capacidad de respuesta inmediata ante requerimientos ordinarios y extraordinarios. En ese sentido, lejos de recriminar por la composición del equipo de trabajo propuesto por la Administración, la objetante debió proponer cómo mediante otros perfiles podría la Administración alcanzar su necesidad, o en sentido contrario, por qué los perfiles que se requieren actualmente no asegurará que el objeto contractual se preste a satisfacción. Sumado a lo anterior, 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); por ello, también debió demostrar la objetante cómo los perfiles exigidos por la Administración le impiden participar del concurso a su empresa en particular y al resto de los potenciales interesados; aspecto que, al no precisarse, ocasiona que no existan méritos para modificar la cláusula.

Debido a lo expuesto, lo procedente es **rechazar de plano** el recurso de objeción, con fundamento en los numerales 87 de la LGCP y 245 inciso c) del RLGCP.

17) Cláusula 2.6.5.3: sobre las profesiones del personal solicitado. Criterio de la División. La cláusula de cita establece: *“2.6.5.3 Una vez adjudicado, todo personal solicitado debe adjuntar el Curriculum Vitae de cada uno de ellos y poseer como mínimo título de Bachiller en alguna de las siguientes ramas: Relaciones Públicas, Publicidad, Mercadeo, Comunicación, Diseño Gráfico, Administración con énfasis en Mercadeo.”* (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).

La **objetante** argumenta que el dinamismo de las actividades en publicidad permite que la oferta académica no siempre coincida con las carreras indicadas en el pliego y hay perfiles que combinan disciplinas y habilidades afines al presente objeto, como el caso de la carrera en Periodismo; por ello, solicita que los perfiles del equipo permitan otras carreras afines a las actividades del objeto contractual.

Al respecto, el **BPDC** señala que permitirá perfiles académicos que, por su formación y competencias, resulten claramente compatibles con las actividades propias del objeto contractual, de la siguiente manera: *“El personal propuesto deberá contar, como mínimo, con título de Bachiller universitario en las ramas de Relaciones Públicas, Publicidad, Mercadeo, Comunicación, Diseño Gráfico, Administración con énfasis en Mercadeo, o en otras carreras afines a las actividades propias del objeto contractual, tales como Periodismo u otras disciplinas equivalentes, cuya relación con las funciones a desempeñar quede debidamente acreditada mediante el currículo y la experiencia profesional aportada.”*

Vistos los argumentos de las partes, de conformidad con lo establecido en los numerales 89 de la LGCP y 249 del RLGCP, la Administración cuenta con la potestad de allanarse total o parcialmente a los requerimientos de un determinado objetante.

En el caso en concreto, se observa que la Administración se allanó totalmente a la pretensión de la objetante, pues modificará la cláusula para permitir otras carreras afines a las actividades del objeto contractual como perfiles del equipo. Por lo tanto, al no observarse que se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico con el allanamiento total, se declara **con lugar** el recurso de objeción interpuesto; bajo el entendido de que la Administración ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y, en consecuencia, corren bajo su responsabilidad las justificaciones técnicas del allanamiento. Asimismo, deberá el BPDC proceder a aplicar la modificación propuesta y dar la debida publicidad al pliego.

18) Cláusula 2.6.5.4: declaración jurada sobre la experiencia dentro de la categoría financiera. Criterio de la División. La cláusula de cita establece: *“2.6.5.4 Así como una declaración jurada emitida por un notario público, donde se certifique que los profesionales propuestos cuentan con los menos 4 años de experiencia en el puesto dentro de la categoría financiera”* (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).

La **objetante** argumenta que la exigencia de “4 años de experiencia en categoría financiera” no está justificada, pues dicha experiencia no es inherente ni indispensable para una amplia gama de perfiles operativos, pues su capacidad no depende del sector al que se hayan dedicado, sino más bien a las habilidades técnicas con las que cuente cada perfil; por lo cual solicita eliminar la exigencia para todos los perfiles, o bien, limitarla únicamente a perfiles estratégicos de alto nivel, con su respectiva justificación técnica. Por otro lado, señala que la declaración jurada requerida no es un componente esencial de la oferta, pues lo que debe garantizar el oferente es el compromiso de aportar perfiles que cumplan, ante lo cual solicita que se deje la declaración jurada para un momento posterior a la adjudicación.

El **BPDC** no acoge lo solicitado sobre la declaración jurada, pero aclarará la redacción para que el oferente asuma formalmente el compromiso respecto al cumplimiento de los requisitos de experiencia del personal desde la etapa de admisibilidad. Asimismo, reconoce que no todos los perfiles que integran el equipo de trabajo requieren el mismo grado de especialización sectorial, por lo que modificará la redacción así: *“2.6.5.4 El oferente deberá aportar con la oferta una declaración jurada en la que se comprometa a que los profesionales propuestos contarán con la siguiente experiencia: / •Para los perfiles Director General de Cuenta, Director Creativo, Director de Medios y Ejecutivo de Relaciones Públicas (RRPP): mínimo cuatro (4) años de experiencia en categoría financiera. / •Para los equipos de medios, redes sociales, diseño, creatividad y BTL: al menos un (1) año de experiencia en el área financiera. / •Para los perfiles de Ejecutivo de SEO, Diseñador UX, Desarrollador Web y Arte Finalista: al menos un (1) año de experiencia en el perfil propuesto.”*

Vistos los argumentos de las partes, de conformidad con lo establecido en los numerales 89 de la LGCP y 249 del RLGCP, la Administración cuenta con la potestad de allanarse total o parcialmente a los requerimientos de un determinado objetante.

En el caso en concreto, se observa que la Administración se allanó a la solicitado por la objetante, ya que aplicará ajustará la experiencia solicitada según el perfil, pero en sus propios términos. No obstante, rechaza que la declaración jurada sea presentada antes de la etapa de ejecución contractual; ante lo cual estima este órgano contralor que la objetante incurre en falta de fundamentación, ya que no demuestra por qué motivos no podría presentar la declaración jurada con la oferta ni mucho menos por qué constituye un requisito limitante de la participación, por lo que no existen méritos para modificar la cláusula.

Por lo tanto, al no observarse que se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico con el allanamiento total, se declara **con lugar** el recurso de objeción interpuesto; bajo el entendido de que la Administración ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y, en consecuencia, corren bajo su responsabilidad las justificaciones técnicas del allanamiento. Asimismo, deberá el BPDC proceder a aplicar la modificación propuesta y dar la debida publicidad al pliego.

19) Cláusulas 2.6.5.6 y 2.6.5.12: plazo para la sustitución de personal. Criterio de la División. Las cláusulas de cita establecen: “2.6.5.6 *Cualquier cambio de personal que se deba realizar por motivo de fuerza mayor (la determinación si un caso es fuerza mayor o no la realizará el Banco con base en el análisis de los elementos justificantes que le proporcione el contratista), al inicio o durante el transcurso de la relación contractual, deberá ser presentado previamente para la aprobación por parte del Banco Popular y sus Sociedades, dentro de los 15 días naturales posteriores a operada la vacante. (...) / “2.6.5.12 El Banco podrá solicitar en cualquier momento a la empresa la sustitución de cualquier persona que esté prestando el servicio. Esto ante el incumplimiento de las actividades propias, o que su conducta lesione de alguna manera los intereses Institucionales. Esta sustitución deberá hacerse efectiva en un **plazo no mayor a los 3 días hábiles**, el nuevo técnico debe poseer conocimientos y experiencia igual o similar al técnico que es sustituido. (...)” (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).*

La **objetante** argumenta que los servicios serán ejecutados por personal sujeto a contratos por servicios profesionales o profesionales inscritos en planilla; por ello, exigir al oferente contar con una sustitución efectiva en un plazo de apenas 3 días lesiona el modelo de legislación laboral actual, en donde los trabajadores y patronos se encuentran en la previsión de otorgar aviso previo a su cocontratante en el plazo de una semana, quince días o inclusive un mes, en contratos de mayor extensión. Solicita que el plazo mínimo de sustitución se acople a la legislación laboral, otorgando para ello un plazo mínimo de un mes.

El **BPDC** rechaza lo argumentado, pues señala que las obligaciones laborales, como el deber de preaviso, se dan en el contexto de la relación laboral entre el patrono y el trabajador; por tanto, resultan jurídicamente inaplicables al banco. No obstante, reconoce la complejidad asociada a los procesos de reclutamiento y selección para perfiles que cumplen con los requisitos establecidos en el pliego, por lo que modificará en 15 días hábiles el plazo para sustituciones para las dos cláusulas impugnadas.

Vistos los argumentos de las partes, de conformidad con lo establecido en los numerales 89 de la LGCP y 249 del RLGCP, la Administración cuenta con la potestad de allanarse total o parcialmente a los requerimientos de un determinado objetante.

En el caso en concreto, se observa que la Administración optará por modificar los plazos para la sustitución del personal para las cláusulas de cita en virtud del desarrollo efectuado por la recurrente; no obstante, lo hará en sus propios términos, por cuanto lo solicitado por la objetante fue un mes y la Administración aplicará el cambio por 15 días hábiles.

Por lo tanto, dada la diferencia entre lo solicitado y lo concedido, al no observarse que se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico con el allanamiento parcial, se declara **parcialmente con lugar** el recurso de objeción interpuesto; bajo el entendido de que la Administración ha valorado técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y, en consecuencia, corren bajo su responsabilidad las justificaciones técnicas del allanamiento. Asimismo, deberá el BPDC proceder a aplicar la modificación propuesta y dar la debida publicidad al pliego.

CONSIDERACIÓN DE OFICIO PARA LA ADMINISTRACIÓN. No obstante lo dicho anteriormente, este órgano contralor identifica en la respuesta de la Administración a la audiencia especial una inconsistencia, ya que si bien muestra cómo quedará la nueva redacción de las cláusulas incluyendo el plazo de 15 días hábiles, en su desarrollo indica lo siguiente: “Lo anterior considerando que, en condiciones normales, existen mecanismos como el preaviso laboral, el cual usualmente es de **aproximadamente un mes**, lo que permite a las agencias gestionar con antelación los procesos de reemplazo y asegurar la continuidad del servicio. / **Se estima que este plazo resulta razonable y suficiente para la identificación, selección e incorporación de un recurso que cumpla con los requisitos exigidos**”. (El resaltado es propio) (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/“Recursos de objeción tramitados por la CGR [Consultar]”/“Auto No. 805202600000386”/“Documento de respuesta No. 806202600000794”).

La redacción anterior, da a entender que el plazo que la Administración estimó razonable y suficiente fue el de un mes; sin embargo, el que utilizará para la modificación es el de 15 días hábiles. Por ello, la Licitante **deberá** precisar con claridad cuál es el plazo que elige para modificar las cláusulas de cita, debiendo asegurarse que el plazo escogido no afecte los intereses de la Administración.

20) Cláusula 2.9.2.5: paridad de género como factor de desempate. Criterio de la División. La cláusula de cita establece: “2.9.2.5 *Trabajo de las mujeres y la equidad de género / (...) / • Como parte de la responsabilidad social que tiene el Conglomerado de frente a la sociedad costarricense, incluye dentro de sus pliegos de condiciones como un factor de desempate, aquellas ofertas en las que se demuestre el cumplimiento de la paridad establecida legalmente (50% empleadas mujeres y 50% empleados hombre).*” (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)”).

La **objetante** argumenta que el criterio de desempate anterior, proviene del artículo 2 del Código Electoral y que una premisa de participación política no debe ser obligatoria para la organización empresarial, lesiona los principios de eficiencia, valor por el dinero y sana inversión de los fondos públicos, ya que la selección de la oferta más idónea debe ser por medio de parámetros objetivos, claros y ciertos, que además no riñan con la técnica y la realidad empresarial. Solicita que el criterio de desempate no aplique por paridad legal, sino mediante la simple demostración en planilla, de que el total de mujeres supera razonablemente a los miembros varones que integran la planilla de la empresa.

El **BPDC** rechaza lo argumentado, pues defiende que la paridad de género es un criterio social que obedece al ejercicio válido de la potestad discrecional de la Administración para promover buenas prácticas laborales, inclusión, equidad e igualdad efectiva, conforme a los principios que

rigen la función pública contractual; además de que el recurrente no acredita imposibilidad para participar o que el rubro sea desproporcionado de frente al objeto contractual.

Al respecto, es menester recordar que las cláusulas que componen el sistema de evaluación, entre ellas las relacionadas con el desempate, son un producto más de la discrecionalidad administrativa, pues constituye el mecanismo por el cual la Administración analiza las ofertas de los competidores en igualdad de condiciones, a partir de la asignación de un puntaje determinado, y en virtud del cumplimiento de factores debidamente predefinidos y ponderados en el pliego de condiciones, razón por la cual su impugnación no amerita menos que un ejercicio de acreditación de falencias de este sistema en relación con las características que debe reunir cada rubro contemplado, a saber: proporcionalidad, pertinencia, trascendencia y aplicabilidad. Esta tesis ha sido desarrollada en varias ocasiones por este órgano contralor, como se puede observar a modo de ejemplo en la resolución No. R-DCP-SICOP-00570-2025 del 01 de abril de 2025, la cual resolvió: *“la Administración goza de una total discrecionalidad para definir los factores de ponderación dentro un sistema de evaluación, debiendo observarse únicamente que los factores incorporados en el mecanismo resultante cumplan con cuatro reglas esenciales: proporcionados, pertinentes, trascendentes y que el sistema como tal resulte aplicable. El primero de ellos refiere al equilibrio o proporcionalidad que debe existir entre cada uno de los factores a evaluar, de manera que cada uno tenga su justo peso dentro del sistema de evaluación. El segundo y tercero corresponden respectivamente, a que los factores a evaluar deben ser pertinentes, es decir, que guarden relación con el objeto contractual y trascendentes o sea, que estos factores representan elementos que ofrezcan un valor agregado a la calificación. Finalmente, tenemos la aplicabilidad, que consiste en que este sistema de evaluación debe resultar aplicable por igual a las ofertas, pues puede ser que cumpliendo con los tres puntos anteriores, el sistema al momento de desarrollarlo o “correrlo” resulte de imposible aplicación. La anterior referencia es importante, por cuanto para tener por cuestionado alguno o todos los elementos del sistema de evaluación de un concurso, el objetante debe demostrar con claridad que ellos resultan contrarios a alguno de los cuatro puntos brevemente referenciados (...).”*

En el caso en concreto, en ningún momento la recurrente señala por qué el criterio de desempate asociado a la paridad de género no tiene relación con el objeto contractual o es de imposible aplicación en virtud de que no existen empresas que cumplan con este parámetro. Incluso, aún en el caso que hubiese demostrado lo anterior, la objetante señala que el requisito riñe con la técnica y la realidad empresarial; mas no aporta insumos para explicar cuál sería la relación entre el requisito y la técnica. Debido a lo expuesto, lo procedente es **rechazar de plano por improcedencia manifiesta** el recurso de objeción, con fundamento en los numerales 87 de la LGCP y 245 inciso c) del RLGCP.

21) Cláusula 4.5.1.5: multa asociada a los KPIs. Criterio de la División. La cláusula de cita establece: *“4.5.1.5 En caso de que la agencia no cumpla con uno o más de los KPIs (Indicadores Clave de Desempeño) definidos por el Banco y previamente establecidos para las estrategias digitales; se aplicará una multa del 2.5% sobre el fee mensual, suma que será rebajada de la factura que se presente para dicho cobro”* (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/Pliego de condiciones Agencia Publicidad revisado.pdf (2.99 MB)).

La **objetante** argumenta que las sanciones deben obedecer a circunstancias o causas imputables al oferente y, en el caso de los indicadores de desempeño, estos le exceden y dependen de factores externos, por lo que un grado de disminución en los indicadores no necesariamente implica que campaña no sea exitosa. Asimismo, señala que si bien existe un documento de “Análisis Cuantitativo y Cualitativo de Multas”, no contiene un análisis de costo beneficio, la debida y oportuna satisfacción del interés público, así como criterios de razonabilidad y proporcionalidad que tengan relación con los KPI's; por ello, solicita que se suprima esta causal de multa.

El **BPDC** rechaza lo solicitado porque la recurrente no demuestra que la cláusula le genere una limitación o transgreda el ordenamiento jurídico. Aclara que, una vez iniciado el contrato, se definirá una tabla de evaluación por entregable, elaborada de manera conjunta entre el Banco y el Contratista, contemplando parámetros claros y medibles que aseguren la calidad de los productos y la correcta aplicación de la marca, manteniendo la multa y su porcentaje. Asimismo, indica que las multas se aplicarán únicamente cuando se evidencie un incumplimiento acumulado en el período evaluado, siempre que dicho incumplimiento sea atribuible a la gestión de la agencia y no a factores externos fuera de su control.

Como primer aspecto, la objetante plantea que la multa asociada a los indicadores clave de desempeño (KPIs) podría depender de factores externos no imputables al oferente; sin embargo, no precisa ni prueba en ningún momento a qué clase de circunstancias externas hace referencia o por qué podrían ocurrir en el contexto del servicio de publicidad, comunicación y mercadeo; por lo que, dada la falta de fundamentación sobre este aspecto, no resulta de mérito eliminar esta sanción económica.

En lo que sí concuerda este órgano contralor con el recurrente es en la ausencia de un análisis para determinar las multas. De acuerdo con los artículos 46 de la LGCP y 116 del su Reglamento, para establecer sanciones económicas en el pliego de condiciones, la Administración deberá considerar aspectos como el monto, plazo, riesgo, repercusiones de un eventual incumplimiento para el servicio que se brinde o para el interés público, la posibilidad de incumplimientos parciales o por líneas, el costo beneficio, la debida y oportuna satisfacción del interés público, así como criterios de razonabilidad y proporcionalidad; asimismo, se indica que los incumplimientos que originen el cobro de la multa y la cláusula penal, deberán estar debidamente detallados en el pliego de condiciones de forma motivada. Esta Contraloría General ha sido enfática sobre la necesidad de motivar debidamente las multas: *“Ahora bien, sobre este aspecto lleva razón la objetante en tanto no se visualiza que en el pliego de condiciones exista justificación técnica que respalde desde un punto de vista objetivo la determinación de las multas, si bien la Administración ostenta la facultad sancionatoria del contratista incumpliente, su establecimiento debe estar debidamente sustentado con la indicación de dónde surge el porcentaje seleccionado, considerando entre otros factores el objeto del contrato, su monto y el impacto en el servicio o en el fin público que el atraso o el incumplimiento pudiere llegar a generar, de modo que la sanción económica responda a una base objetiva previamente valorada. Al respecto pueden consultarse entre otras la resolución de este órgano contralor R-DCP-SICOP-00195-2025 del 04 de febrero de 2025.”* (Resolución No. R-DCP-SICOP-00075-2026 de las 09:13 horas del 15 de enero de 2026).

Partiendo de este sustento normativo, con su respuesta a la audiencia especial, la Administración indicó lo siguiente: "Al respecto es importante mencionar que todas multas cuentan con las debida justificación y proporcionalidad, misma que se encuentra acreditada en el expediente electrónico mediante el oficio https://www.sicop.go.cr/moduloPcont/pcont/ctract/es/CE_SCJ_GSQ003_C.jsp?isPopup=Y&contract_req_no=SC202603000663" (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"Recursos de objeción tramitados por la CGR [Consultar]"/"Auto No. 805202600000386"/"Documento de respuesta No. 806202600000794"). Como se observa, el BPDC omite indicar el nombre del oficio que fundamenta las multas y simplemente remite a un enlace web que redirecciona a una ubicación dentro del expediente electrónico, siendo esta el apartado "[1. Información de solicitud de contratación]". Dentro de la lista de documentos adjuntos a la solicitud de contratación, el único documento asociado a las multas es el denominado "Estudio de multas Final.pdf (147.95 KB)", el cual menciona lo siguiente sobre la sanción de comentario:

#	Descripción de la multa	Porcentaje	Base de Cálculo	Plazo/Condiciones	Riesgo Asociado	Repercusiones para el Servicio o el Interés Público	Criterio de Razonabilidad y Proporcionalidad
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
5	Incumplimiento de KPIs definidos para estrategias digitales	2.5%	Monto del Fee Mensual	KPI no alcanzado según medición periódica	Riesgo de bajo rendimiento en campañas digitales	Menor alcance, interacción, conversión y eficiencia del gasto público	Penalización limitada y razonable por tratarse de desempeño, no de incumplimiento absoluto

(ver apartado "[1. Información de solicitud de contratación]"/"[5. Archivo adjunto]"/"Estudio de multas Final.pdf (147.95 KB)").

La información contenida en la tabla anterior no se puede considerar un análisis en sí mismo, pues no es posible derivar de dónde se origina el porcentaje establecido ni se demuestra por qué resulta razonable, no se explican debidamente los riesgos asociados y repercusiones para el interés público (simplemente se mencionan) y, muy importante, no se precisan ni motivan los supuestos de hecho que originan el establecimiento de la multa asociada a los KPIs, sino que simplemente se indica "KPI no alcanzado según medición periódica".

Sobre este último aspecto, el BPDC argumenta en su respuesta a la audiencia inicial, que una vez iniciado el contrato, se definirá una tabla de evaluación por entregable, la cual será elaborada de manera conjunta entre el Banco y el Contratista, contemplando parámetros claros y medibles que aseguren la calidad de los productos y la correcta aplicación de la marca, manteniendo la multa y su porcentaje; sin embargo, dicho argumento no resulta de recibo. Como bien se reiterado, los incumplimientos que originen el cobro de la multa y la cláusula penal deberán estar **detallados y motivados** en el pliego de condiciones; ello se fundamenta en el principio de tipicidad que aplica en materia punitiva y en la seguridad jurídica que deben tener los oferentes para que, de previo a una eventual adjudicación, pueden conocer a qué se atienen una vez se adentran en la etapa de ejecución contractual. Por ello, reservar hasta ese momento la determinación de los KPIs y, con ello, los supuestos de hecho a sancionar, resulta contrario a la normativa por las razones ya expuestas; además de que se parte del supuesto de que la Administración sabe qué está contratando y cómo ejercerá sus facultades de fiscalización para compeler al contratista al cumplimiento, por lo que debe de conocer de antemano las situaciones que merecen ser castigadas con una multa.

Por lo tanto, en virtud del desarrollo efectuado, se declara **parcialmente con lugar** este extremo del recurso, a fin de ordenar a la Administración a que realice un correcto análisis y determinación de las sanciones económicas, donde, de **forma motivada**, pueda evidenciarse su monto, plazo, riesgo, repercusiones de un eventual incumplimiento para el servicio que se brinde o para el interés público, la posibilidad de incumplimientos parciales o por líneas, la debida y oportuna satisfacción del interés público, su razonabilidad y proporcionalidad, el costo beneficio, así como también que se establezca de manera objetiva todas las conductas que originan la imposición de la sanción. Este estudio, que deberá ser elaborado y suscrito por el funcionario competente, deberá estar integrado en el expediente del concurso en el apartado del pliego de condiciones.

IV.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECCIÓN NO. 800202600000602 INTERPUESTO POR LA EMPRESA MULTI MARKET SERVICES COMMUNICATION COSTA RICA SOCIEDAD ANÓNIMA. Se resuelve conforme a lo indicado por el recurrente, que consta en el expediente del recurso de objeción.

1) Cláusula 1.6.1: Incorrecta determinación de umbrales en el estudio de mercado. Falta de Razonabilidad del precio fijado. Criterio de la División. La cláusula de cita establece: "1.6.1 (...) B) El oferente debe indicar el monto del fee mensual abarcando los servicios establecidos en la descripción en el pliego de condiciones: (...) El tope máximo que el Banco Popular y sus Sociedades pagarán por concepto de Fee mensual es de: \$38.000 más IVA. No se aceptarán ofertas menores a \$30.400. Esto por cuanto se podría considerar ruinoso o

no remunerativo para el oferente, que dé lugar a presumir el incumplimiento por parte de éste de las obligaciones contractuales por insuficiencia de la retribución establecida. (...) Nota: El monto de los \$38.000 se estableció de acuerdo con el análisis de razonabilidad de precios de mercado realizado por la División de Mercadeo Táctico, **basados en estudios de mercado sobre contrataciones y licitaciones similares en el sector**, de los cuales se obtuvo un promedio de tarifas acordes con los montos establecidos por el Banco Popular y sus Sociedades. Por lo anterior, se considera que el rango definido para el Fee mensual resulta razonable y competitivo, garantizando una adecuada retribución por los servicios y el cumplimiento de las obligaciones contractuales.”

Indica la **recurrente** que, no obstante lo indicado en el pliego, al analizar la información contenida en el propio estudio de mercado elaborado por la Administración, se evidencia que la conclusión incorporada en el pliego no resulta congruente con los datos obtenidos durante dicha etapa. Agrega que en la página 14 del documento denominado “BPEstudioMercadoBPLicitacion2027 SICOP” se consignan las cotizaciones recopiladas para efectos del estudio de mercado. Añade que de acuerdo con dicho documento, las empresas consultadas presentaron estructuras de precios que incluyen, entre otros, los siguientes valores:

MODELOS DE COMPENSACIÓN:	
Se realizó una consulta para entender cómo se administra la cuenta y los pagos que realizan los diferentes clientes en categorías diversas, con el objeto de tener un criterio más claro sobre el fee, tanto instituciones públicas (bancos) como privados	
	Empres 1: Fee \$32.000+Comisión Digital 13%
	Empresa 2: Fee \$102.000 + Influenciadores+BTL
	Empresa 3: 10% costo de intermediación-Comisión de agencia digital 5%-Fee RRPP C 12.000.000
	Empresa 4: fee\$50.000 +comisión BTL 10% y Digital 10%
	Empresa 5: fee \$35.000 + Comisión Digital 10%
	Empresa 6: fee \$ 38.000 + comisión digital

Indica que esas cotizaciones demuestran que la estructura real de remuneración existente en el mercado no se limita a un fee rígido dentro del rango establecido en el pliego, sino que en la mayoría de los casos incluye comisiones adicionales o esquemas mixtos de remuneración asociados a servicios digitales, BTL u otros componentes de la estrategia de comunicación. Añade que incluso, algunas de las cotizaciones recopiladas por la propia Administración superan ampliamente el límite máximo de \$38.000 establecido en el cartel, como ocurre con la propuesta que asciende a \$102.000 de fee o con aquella que contempla un fee de relaciones públicas de C 12.000.000. Señala que inclusive, si se realizara un promedio de los fees cotizados por las seis empresas, esto daría \$51.400. Es decir, la media es mucho mayor al tope mensual que están pretendiendo fijar en esta primera versión del pliego de condiciones. Agrega que además, el precio mínimo establecido por el Banco Popular resulta casi \$2.000 menor a la cotización más baja recibida en el estudio de mercado, la cual correspondió a la empresa 1 cuyo costo fijo fue de \$32.000. Indica que la información objetiva contenida en el estudio de mercado evidencia que el rango de precios incorporado en el pliego no refleja fielmente las condiciones reales del mercado, lo cual pone en entredicho la validez del precio referencial definido por la Administración. Señala una falta de razonabilidad del precio fijado al demandarse en el pliego (apartados 2.6.5.3 y 2.6.5.4) características profesionales, académicas y de experiencia muy calificadas del personal requerido por el Banco, lo que no guarda relación con el costo real que supondría el pago del salario mínimo legal de ese personal y el fee máximo fijado en el pliego. Afirma que el fee máximo de \$38.000 establecido en el pliego no sería suficiente ni siquiera para cubrir los salarios base del personal mínimo requerido, lo cual demuestra que el precio referencial fijado por la Administración se encuentra completamente desvinculado de los costos reales asociados a la ejecución del contrato. Señala que el rango de precios establecido por el Banco Popular carece de validez técnica, pues no refleja la realidad económica del mercado ni resulta compatible con los costos objetivos que implica la prestación del servicio requerido y que mantener dicho parámetro implicaría sostener un precio de referencia absolutamente ruinoso que no va a poder satisfacer la necesidad institucional. Agrega que el estudio de mercado debe realizarse nuevamente o ampliarse mediante la incorporación de cotizaciones adicionales que reflejen de manera objetiva el costo real del personal profesional requerido por el pliego.

Al respecto, la **Administración** al contestar la audiencia inicial concedida rechaza la objeción. Afirma que la fijación del fee mensual no es arbitraria, sino que responde a un análisis técnico y un estudio de mercado debidamente documentado en el expediente. Añade que el estudio consideró condiciones reales de contrataciones similares, esquemas de remuneración habituales en la industria publicitaria y la estructura predominante del mercado. Indica que al existir este respaldo, se rechaza la supuesta infracción al principio de razonabilidad, ya que el monto definido posee fundamento jurídico y técnico. Agrega que el ingreso del contratista no se agota en el fee mensual por cuanto el diseño contractual permite fuentes de ingreso adicionales como comisiones por pauta en medios y por volumen, descuentos por pronto pago e ingresos por producción y servicios complementarios. Añade que el modelo de negocio usual de la industria permite que estos componentes cubran costos operativos (incluyendo recurso humano) y generen una rentabilidad razonable. Indica que según jurisprudencia administrativa, la Administración no debe ajustar el pliego a la estructura de costos específica o políticas salariales de un oferente en particular. Indica que en un proceso anterior (Licitación 2022LN-000015-0020600001), agencias del mismo grupo empresarial de la objetante operaron con un fee de USD \$0, lo que demuestra que el modelo actual con un fee mínimo es una medida de protección y equilibrio. Indica que la solicitud de 48 profesionales se fundamenta en los requerimientos específicos del Banco y su Conglomerado para cumplir con los niveles de servicio. Agrega que realizó un ajuste en la experiencia solicitada: solo los perfiles estratégicos requieren 4 años, mientras que el resto del equipo se redujo a 1 o 2 años según corresponda. Afirma que los detalles de salarios y cargas sociales son responsabilidad interna de las empresas y no son necesarios para el estudio de mercado de la Administración. Añade que se niega a revelar metodologías internas adicionales, a ajustar el precio a la medida de un solo interesado o a repetir el estudio de mercado ya realizado. Solicita declarar sin lugar el recurso debido a que la objeción se basa en una estimación unilateral que no acredita una vulneración real a la participación ni al principio de razonabilidad del precio.

En el caso, estima esta Contraloría General que la empresa recurrente no aporta prueba técnica que refute las consideraciones del estudio técnico del Banco y tampoco hace un ejercicio que demuestre que el fee no refleja las condiciones reales del mercado o que el Banco no pueda satisfacer con el monto del fee el fin público, por lo que no se acredita una vulneración al principio de razonabilidad del precio ni afectación real a la participación de los oferentes. Como fue indicado en el acápite sobre la fundamentación de los recursos, dentro de la relación entre la Administración y el potencial 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 artículo 16 de la LGAP. Por lo anterior, lo que procede es **rechazar de plano** la objeción en este punto.

2) Estudio de mercado y cláusulas 1.6 (Precio) y 1.6.8: Incompatibilidad entre umbrales y bandas de tolerancia. Criterio de la División. La cláusula 1.6.8 del pliego indica: *“Los rangos de tolerancia se fijan conforme al artículo 44 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, para efectos de determinar la razonabilidad; para el presente procedimiento se define un 10% del porcentaje indicado por el área técnica en el punto 1.5.1.”* (El resaltado no forma parte del texto original).

Señala la empresa **recurrente** que el estudio de mercado no contiene ningún análisis técnico de cómo se determinó un 10% del porcentaje para los rangos o bandas de tolerancia, y que al existir en el pliego un precio mínimo (\$30.400) y uno máximo (\$38.000), estos rangos de tolerancia adicionales son improcedentes y contrarios a la seguridad jurídica ya que el Banco no admitiría ofertas situadas fuera de esos límites de precio. Solicita que el estudio de mercado sea reajustado a fin de que, en dicho documento, se definan de manera clara y expresa las eventuales bandas de tolerancia. Agrega que en caso de mantenerse los precios mínimo y máximo en los términos establecidos a pesar de lo expuesto en el apartado anterior, deberá adecuarse la metodología de análisis de razonabilidad de precios, de forma tal que la superación de los márgenes de \$38.000 más IVA y \$30.400 tenga un carácter meramente referencial y no determine, de manera automática, la irrazonabilidad de la oferta.

Al respecto, la **Administración** al contestar la audiencia inicial declara con lugar la objeción. Manifiesta que por error material se estableció esta condición, misma que para el modelo del procedimiento licitado no aplica, dado que es claro que el apartado de precio establece unos parámetros en los cuales cada oferente debe establecer sin costo, y que este mismo pliego establece que no se permite un costo cero, para los servicios “A, B C” y para el fee un margen de precio donde pagarán por concepto de Fee mensual un monto de: \$38.000 más IVA y que no se aceptarán ofertas menores a \$30.400. Indica que en cuanto a este punto el Banco realizará la divulgación correspondiente de esta modificación.

Dado que la Administración se allana procede declarar **con lugar** la objeción y con ello se tiene por suprimida la cláusula 1.6.8 del pliego, quedando bajo la responsabilidad de la Administración que dicha supresión sea realizada dentro del clausulado del pliego y que cumple con los criterios de calidad, desempeño y funcionalidad; tal y como lo dispone el numeral 40 de la LGCP en relación con el ordinal 65 del reglamento a dicha norma legal.

3) Condiciones del personal del adjudicatario: cláusula 2.6.5. Criterio de la División. La subcláusula 2.6.5.2 establece: *“El oferente deberá manifestar expresamente que en caso de resultar adjudicatario acepta su responsabilidad y compromiso con el Banco, de que dispondrá de un equipo contar [Sic] con un equipo de trabajo para la atención de la cuenta del Banco Popular y sus Sociedades cuya estructura mínima constará de: 48 personas exclusivas y 8 personas no exclusivas distribuidas de la siguiente manera contratación, y que en un plazo de 5 días hábiles posteriores a la firmeza de la adjudicación, remitirá al fiscalizador del contrato, el currículo, atestados del personal, padrón fotográfico, rol y responsabilidad de cada uno de los miembros del equipo de trabajo, relacionados en la prestación del servicio durante el plazo de la ejecución contractual”*. Asimismo, las subcláusulas 2.6.5.3 y 2.6.5.4 indican: *“2.6.5.3 Una vez adjudicado, todo personal solicitado debe adjuntar el Currículum Vitae de cada uno de ellos y poseer como mínimo título de Bachiller en alguna de las siguientes ramas: Relaciones Públicas, Publicidad, Mercadeo, Comunicación, Diseño Gráfico, Administración con énfasis en Mercadeo.”* *“2.6.5.4. Así como una declaración jurada emitida por un notario público, donde se certifique que los profesionales propuestos cuentan con los menos [Sic] 4 años de experiencia en el puesto dentro de la categoría financiera.”*

Indica la **recurrente** que más allá del precio, tampoco hay sustento técnico de la obligación de aportar la cantidad de 48 posiciones exclusivas y de forma casi inmediata lo que convierte dicha cláusula en injustificada e inidónea para el fin perseguido en esta contratación. Agrega que al ser un contrato en la modalidad de prestación de servicios bajo demanda no existe una previsión cierta ni garantizada sobre la cantidad de servicios que serán solicitados en períodos determinados, ya sea por mes, semana o día. Indica que en razón de la cláusula de exclusividad que exige el Banco, los potenciales trabajadores por ser contratados tendrían que renunciar a sus actuales puestos de trabajo generando una situación de incertidumbre inherente a la contratación bajo demanda, la eventual exigencia de exclusividad o disponibilidad y la obligación legal de cumplir con un plazo de preaviso para terminar una relación laboral vigente lo que constituye un elemento que merece ser analizado con detenimiento por la Administración al diseñar y aplicar las condiciones del procedimiento de contratación para eliminar barreras prácticas de participación o que se vuelvan obligaciones desproporcionadas para los potenciales oferentes, en detrimento de los principios que informan la contratación pública. Añade que lo anterior es contrario a principios de idoneidad y razonabilidad administrativas. Señala que es irrazonable exigir que se entreguen los atestados del personal solicitado 5 días después de ser adjudicada la contratación y que estos solo trabajen exclusivamente para esta contratación, sin tomar en cuenta las realidades del mercado laboral. Solicita declarar con lugar el recurso en relación con esta cláusula y ordenar su modificación.

Al respecto, la **Administración** al contestar la audiencia inicial declara parcialmente con lugar la objeción. Indica que no lleva razón la recurrente por cuanto el fee mensual no es arbitrario, ya que se basa en un estudio de mercado previo disponible en el sistema SICOP. Añade que dicho estudio consideró condiciones reales de contrataciones similares, esquemas de remuneración habituales en la industria publicitaria y las prácticas comerciales predominantes. Aclara que la remuneración del contratista no depende exclusivamente del fee mensual y que el modelo económico incluye fuentes adicionales de ingresos, tales como comisiones por pauta en medios y por volumen, descuentos por pronto

pago e ingresos por producción, ejecución y servicios complementarios. Añade que estos componentes permiten cubrir costos operativos (incluido el recurso humano) y asegurar una rentabilidad razonable. Indica un antecedente de licitación de 2022 donde algunas agencias operaron con un fee de \$0. Añade que el esquema actual, que sí incluye un fee mínimo garantizado, se considera una medida de protección para asegurar condiciones más equilibradas para los oferentes. Afirma que la solicitud de 48 profesionales se justifica por las necesidades específicas del Banco para atender sus diversos productos, servicios y sociedades del Conglomerado. Añade que se realizarán ajustes en los requisitos de experiencia en el cual solo los perfiles estratégicos requieren 4 años, mientras que el resto del equipo requerirá 1 o 2 años según corresponda. Indica que el detalle de salarios y cargas sociales es responsabilidad de cada empresa y no es necesario para el estudio de mercado. Afirma que no está obligada a ajustar el pliego a la estructura de costos específica de un solo oferente y que la objeción ignora las múltiples fuentes de ingreso del modelo. Agrega que el modelo económico y el fee mensual se mantienen sin cambios. Agrega que el fee máximo de \$38.000 establecido en el pliego resulta insuficiente incluso para cubrir los salarios base del personal requerido. No obstante, manifiesta que en relación con el alegato sobre el plazo la acreditación de los atestados e información solicitada en el punto 2.6.5.2, esa Administración después de realizar un evaluación, reconoce la complejidad asociada a los procesos de reclutamiento y selección para perfiles que cumplen con los requisitos establecidos en el pliego, por lo que el punto 2.6.5.2, se ajustará de la siguiente forma: **“2.6.5.2. El oferente deberá manifestar expresamente que en caso de resultar adjudicatario acepta su responsabilidad y compromiso con el Banco, de que dispondrá de un equipo contar con un equipo de trabajo para la atención de la cuenta del Banco Popular y sus Sociedades cuya estructura mínima constará de: 48 personas exclusivas y 8 personas no exclusivas distribuidas de la siguiente manera contratación, y que en un plazo de 15 días hábiles posteriores a la firmeza de la adjudicación, remitirá al fiscalizador del contrato, el currículo, atestados del personal, padrón fotográfico, rol y responsabilidad de cada uno de los miembros del equipo de trabajo, relacionados en la prestación del servicio durante el plazo de la ejecución contractual (...).”** Añade que lo anterior considerando que, en condiciones normales, existen mecanismos como el preaviso laboral, el cual usualmente es de aproximadamente un mes, lo que permite a las agencias gestionar con antelación los procesos de reemplazo y asegurar la continuidad del servicio. Indica que ese plazo resulta razonable y suficiente para la identificación, selección e incorporación de un recurso que cumpla con los requisitos exigidos.

El recurrente incurre en una falta de fundamentación técnica que lleve a demostrar que el precio establecido por la Administración en el estudio de mercado que llevó al fee propuesto carezca de la debida justificación técnica, por lo que dicho estudio no ha sido cuestionado en ese sentido con prueba que refute sus conclusiones. El ejercicio realizado por la recurrente a partir de una tabla de salarios mínimos incluida como prueba anexo no es capaz de refutar el precio establecido por la Administración, por cuanto es una prueba que está sometida a temporalidad y a otras variables que no responden a un momento específico e inamovible. De igual forma tampoco demuestra que la cláusula que exige la cantidad de 48 posiciones exclusivas requeridas por el Banco la convierta en una disposición injustificada e inidónea para el fin perseguido en esta contratación, o bien que conduzca a una condición ruinosa para el oferente Asimismo, no logra demostrar la empresa recurrente de qué forma la cláusula de exclusividad se convierte en un obstáculo en la práctica para la participación o constituye una obligación desproporcionada para los oferentes. Aparte de que los alegatos relativos a las complejidades de la contratación laboral de personal resultan ajenas a los requerimientos de personal que necesita el Banco para cubrir sus necesidades. No obstante, dado que la Administración acepta la modificación de la cláusula 2.6.5.2 del cartel, lo que procede es declarar **parcialmente con lugar** la objeción y con ello se tiene por modificada la cláusula 2.6.5.2 del pliego en los términos indicados por la Administración, quedando bajo su responsabilidad que dicha modificación cumpla con la publicidad respectiva.

4) Indevida tipificación de sanciones: cláusula 2.3.1.12.4. Criterio de la División. La cláusula señala: *“2.3.1.12.4. Igualmente, se considerará una falta grave el incumplimiento de cualquiera de las siguientes normativas legales: • Ley N° 8968: Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales. • Ley N° 8346: Orgánica del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (SINART). en lo relativo al uso correcto de los medios de comunicación. • Ley N° 6683: Derechos de Autor y Derechos Conexos, en caso de presentar proyectos o ideas cuya propiedad intelectual no haya sido generada a lo interno de la agencia. • Incumplimiento de las normativas y reglamentos de las propias redes sociales.”*

Indica la **recurrente** que esta cláusula amplía, como supuestos sancionatorios, los incumplimientos a las leyes y disposiciones ahí citadas, sin definirlos de forma precisa, lo cual, genera inseguridad para el contratista y vulnera el principio de tipicidad exhaustiva. Indica que estas leyes podrían tener incumplimientos que no califiquen como falta grave. Señala que ya existe un régimen sancionatorio en la LGCP para las distintas etapas de la contratación. Agrega que sería contrario a este régimen sancionatorio, que los pliegos de condiciones puedan incluir otras faltas y sanciones más o menos gravosas, cuando la ley ya está tipificando lo que considera reprochable, con la consecuencia sancionatoria de mantenerse inhabilitado como contratista para la administración. Afirma que los incumplimientos establecidos en la cláusula no incluyen la sanción aplicable, lo cual es violatorio de los principios del debido proceso y el principio de legalidad y que los pliegos de condiciones no pueden ampliar el régimen sancionatorio establecido en la Ley General de la Contratación Pública. Solicita declarar con lugar el recurso en relación con esta cláusula y ordenar su eliminación o modificación.

Por su parte, la **Administración** al contestar la audiencia inicial rechaza la objeción. Indica que no lleva razón la empresa recurrente, por cuanto parte de una confusión jurídica fundamental entre el régimen sancionador administrativo estatal y el régimen de responsabilidades contractuales, así como de una interpretación incorrecta del alcance del principio de tipicidad en materia de contratación pública. Añade que es cierto que el principio de tipicidad constituye un límite a la potestad sancionadora del Estado pero que dicho principio aplica estrictamente a la imposición de sanciones administrativas en sentido estricto, tales como multas, inhabilitaciones o sanciones disciplinarias, no así a la definición de obligaciones contractuales ni a la determinación de incumplimientos graves del contrato. Señala que la LGCP distingue claramente entre el régimen sancionatorio administrativo (Título VI), y el régimen de ejecución contractual, en el cual la Administración puede definir obligaciones, incumplimientos, causales de resolución y consecuencias contractuales. Indica que en ese sentido, calificar determinados incumplimientos contractuales como faltas graves no equivale a crear nuevas sanciones administrativas, sino a establecer criterios de gravedad para efectos de la ejecución, continuidad o eventual resolución contractual, lo cual es plenamente válido. Añade que de conformidad con los artículos 24, 25 y 86 de la LGCP, así como los artículos 87 y 91 del RLGCP, la Administración está facultada para definir en el pliego las condiciones técnicas, legales y contractuales, establecer obligaciones específicas del contratista, y regular las consecuencias derivadas de su incumplimiento, atendiendo al interés público y la naturaleza del objeto contractual. Indica que en el caso particular del Banco, la contratación de servicios de agencia de publicidad involucra riesgos relevantes en materia de protección de datos personales, derechos de autor, responsabilidad reputacional, uso de medios públicos y plataformas digitales, así como cumplimiento normativo frente a entes reguladores y al público usuario, por lo que resulta objetiva y razonable la exigencia de que el contratista cumpla estrictamente con la Ley N.º 8968 (protección de datos personales), la Ley N.º

8346 (uso correcto de medios del SINART), la La Ley N.º 6683 (derechos de autor) y las normativas internas de las redes sociales utilizadas, calificando su incumplimiento como grave para efectos contractuales, dadas las consecuencias que dichas infracciones pueden generar para el Banco. Añade que contrario a lo alegado, la cláusula sí resulta suficientemente clara y previsible, pues identifica de forma expresa las leyes y normativas aplicables, limita su aplicación al ámbito de ejecución del contrato, no introduce conductas indeterminadas ni abiertas, sino obligaciones legales preexistentes, plenamente conocidas por cualquier operador profesional del mercado publicitario. Afirma que no se exige al contratista un comportamiento distinto al ya exigido por la ley, sino simplemente se integra el cumplimiento normativo como parte esencial del contrato, lo cual es coherente con el principio de legalidad y con la debida diligencia exigible a un contratista especializado. Agrega que tampoco resulta atendible el argumento de una supuesta doble sanción, por cuanto las sanciones impuestas por órganos como la Prodhab, el Registro de Derecho de Autor u otros entes competentes pertenecen a regímenes sancionatorios autónomos, con finalidades y procedimientos propios. Agrega que las consecuencias derivadas del pliego no constituyen sanciones administrativas adicionales, sino medidas contractuales como por ejemplo calificación de incumplimiento grave, eventual resolución contractual o ejecución de garantías. Añade que la cláusula impugnada no introduce ninguna de estas sanciones, ni pretende sustituir dicho régimen, sino que se limita a regular las condiciones de ejecución del contrato, lo cual forma parte de la autonomía técnica y contractual de la Administración y que el capítulo VI de la LGCP regula sanciones administrativas como inhabilitación para contratar, multas administrativas y sanciones por conductas cometidas en procedimientos de contratación. Afirma que pretender que el pliego de condiciones no pueda calificar incumplimientos contractuales como graves vaciaría de contenido la potestad de la Administración de proteger el interés público durante la ejecución del contrato. Añade que la cláusula responde a necesidades reales, legítimas y debidamente justificadas del Banco como la protección de datos sensibles de clientes y usuarios; la prevención de infracciones en materia de derechos de autor; el uso responsable de medios públicos y digitales; y la mitigación de riesgos reputacionales y legales. Añade que dada la naturaleza estratégica de la comunicación institucional, el incumplimiento de las normativas indicadas no puede considerarse leve o irrelevante, sino que compromete directamente el interés público y la confianza institucional.

En el caso, estima esta Contraloría General, que la cláusula 2.3.1.12.4 al considerar como falta grave el incumplir de forma general y por remisión el contenido de las normas contenidas en las leyes N° 8968: Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales, N° 8346: Orgánica del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (SINART) en lo relativo al uso correcto de los medios de comunicación y la N° 6683: Derechos de Autor y Derechos Conexos; sin que la Administración especifique en el pliego las actividades particulares o las conductas que el Banco considera sancionables en la ejecución contractual, efectivamente incurra en un vicio de tipificación que ocasiona inseguridad jurídica a los oferentes, por cuanto los incumplimientos dirigidos a la imposición de eventuales sanciones pecuniarias deben ser objetivados en el pliego y con mayor razón siendo que el Banco conoce las conductas concernidas por dichos cuerpos normativos relativos a la prestación de publicidad financiera. De esta forma, siendo que el Banco deberá objetivar y describir en el pliego las conductas sancionables como faltas graves dirigidas a la imposición de sanciones pecuniarias, lo que procede es **declarar parcialmente con lugar** la objeción en este punto, para lo cual deberá efectuar la modificación respectiva al pliego y brindarle la debida publicidad.

5) Confidencialidad, cláusula 2.5.4. Criterio de la División. En la cláusula 2.5.4 se expone: “**Será motivo de incumplimiento el quebranto del contrato de confidencialidad por parte de la agencia o de cualquiera de sus colaboradores, estén o no asignados directamente a las cuentas del Banco Popular y sus Sociedades.**”

Indica la **recurrente** que no se determina cuál es el grado del incumplimiento ni la sanción aplicable por lo que solicita su eliminación.

Por su parte, la **Administración** al contestar la audiencia inicial rechaza la objeción. Indica que no lleva razón la empresa recurrente, por cuanto su planteamiento parte de una interpretación incorrecta del alcance de la cláusula y del régimen jurídico aplicable, al confundir el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa con la regulación de obligaciones y consecuencias propias de la ejecución contractual. Indica que la cláusula 2.5.4 no crea una sanción administrativa, ni introduce multas ni inhabilitaciones adicionales a las previstas en el Título VI de la LGCP ya que su finalidad es calificar el quebranto de la confidencialidad como un incumplimiento contractual, lo cual se encuentra plenamente dentro de las facultades de la Administración para proteger el interés público durante la ejecución del contrato. Añade que el pliego de condiciones, como reglamento específico de la contratación, puede y debe definir las obligaciones esenciales del contratista, así como prever las consecuencias derivadas de su incumplimiento, sin que ello suponga el ejercicio de potestad sancionadora en sentido estricto. Indica que la cláusula 2.5.4 no puede analizarse de forma aislada, sino en concordancia con el resto de disposiciones del apartado 2.5 del pliego, las cuales establecen un marco integral de obligaciones de confidencialidad y responsabilidad, a saber: 2.5.1: La agencia deberá firmar un Acuerdo de Confidencialidad que cubre información digital, oral, escrita o de cualquier tipo recibida del Banco y sus Sociedades, extendiéndose a la totalidad del personal asignado, incluyendo sustituciones, 2.5.2: Cesión de derechos de autor a favor del Banco y sus Sociedades, 2.5.3: Prohibición de uso del nombre del Banco para beneficios particulares. 2.5.4: Calificación como incumplimiento del quebranto del contrato de confidencialidad por parte de la agencia o de cualquiera de sus colaboradores, estén o no asignados directamente a la cuenta. Indica que este diseño responde a la naturaleza sensible del objeto contractual, que involucra información estratégica, datos de clientes, campañas institucionales y activos reputacionales del Banco Popular y sus Sociedades. Afirma que no resulta atendible el argumento de que la cláusula sea inválida por no detallar una sanción concreta, por las siguientes razones: 1. El ordenamiento no exige que el pliego predetermine de forma rígida y cerrada todas las consecuencias contractuales, sino que estas deben valorarse conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y debido proceso, según el caso concreto. 2. Tal como se indicó, las consecuencias por el incumplimiento de la confidencialidad serán estructuradas considerando la gravedad, intencionalidad e impacto sobre la Institución, evaluándose según el nivel de gravedad del incumplimiento. 3. Este enfoque refuerza —y no debilita— las garantías del contratista, al permitir una valoración proporcional, casuística y motivada, en lugar de una consecuencia automática e indiscriminada. Añade que la determinación de consecuencias específicas corresponde a la fase de ejecución contractual, una vez adjudicado el contrato, será plasmada en el Acuerdo de Confidencialidad y en el contrato respectivo, respetando plenamente el debido proceso y asegurando que cualquier quebranto de la confidencialidad se gestione de manera proporcional, protegiendo la información del cliente y garantizando que la agencia actúe bajo responsabilidad y estándares éticos estrictos. Indica que una vez adjudicada la agencia se elaborará este contrato. Afirma que, como se indicó párrafos atrás la cláusula debe interpretarse de manera sistemática con las disposiciones 2.5.1 a 2.5.3 del pliego, que regulan integralmente el deber de confidencialidad, la cesión de derechos de autor y el uso del nombre institucional, resultando razonable que cualquier quebranto a la confidencialidad, ya sea por parte de la agencia o de cualquiera de sus colaboradores, sea considerado un incumplimiento contractual. Agrega que la no predeterminación de una sanción específica en el pliego no vulnera principios de legalidad ni debido proceso, sino que permite que las consecuencias contractuales se valoren en la etapa de ejecución conforme a criterios de gravedad, intencionalidad e impacto institucional, en observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad previstos en la Ley General de Contratación Pública y su Reglamento. Indica que la extensión de la responsabilidad a colaboradores no asignados directamente a la cuenta

resulta objetiva y necesaria, dado el carácter sensible de la información manejada y el deber de la agencia de garantizar estándares éticos y de confidencialidad sobre todo su personal. Afirma que la cláusula 2.5.4 se mantiene vigente sin modificación, al responder a necesidades legítimas del Banco Popular y sus Sociedades y ajustarse al marco jurídico aplicable.

En el caso, estima esta Contraloría General, que la cláusula 2.5.4 del pliego resulta razonable dentro de la dinámica del servicio de publicidad financiera en la cual las agencias con ocasión de las campañas publicitarias del Banco tienen acceso a información sensible que amerita su protección bajo parámetros de confidencialidad; tratándose además de un mercado en competencia. Es así que dada la naturaleza del Conglomerado Financiero, existen por ejemplo áreas críticas como la protección de datos personales o el uso de la marca del Banco para beneficios particulares o proyectos ajenos a la relación contractual entre otros, todo lo cual hace lógico los procedimientos de suscripción de contratos de confidencialidad. No obstante lo anterior, la cláusula es omisa en describir la consecuencia jurídica derivada de ese incumplimiento; lo cual deberá estar previsto en la misma. Por lo anterior, lo que procede es **declarar parcialmente con lugar** la objeción en este punto. Deberá el Banco describir de forma clara la consecuencia asociada a este incumplimiento descrito en la cláusula 2.5.4 del pliego, y brindar la debida publicidad al pliego

6) Obligación de exclusividad: cláusula 2.4. Criterio de la División. La cláusula 2.4 expone lo siguiente: “**2.4 EXCLUSIVIDAD DEL OFERENTE: 2.4.1** La agencia de publicidad con participación propia o en consorcio debe garantizar, por escrito y bajo juramento **que, durante el establecimiento y duración de la relación contractual, brindará la exclusividad de sus servicios dentro de la categoría financiera, al Banco y sus Sociedades**, por lo que no podrán mantener clientes de la industria financiera, que compita contra los intereses del Banco Popular y sus Sociedades, salvo que el Banco Popular y sus Sociedades lo autorice expresamente y por escrito. **2.4.2** Entiéndase por industria financiera, todas aquellas empresas que realizan las operaciones o brindan los servicios que el Banco Popular y sus Sociedades ofrecen o pueden llegar a ofrecer como parte de su cartera de productos. Quedan excluidas las empresas de membresía de las diferentes tarjetas de débito y crédito que no tengan relación comercial con el Banco.”

Señala la **recurrente** que la cláusula no tiene una motivación jurídica y genera una condición de exclusividad contraria al principio de libertad de empresa. Añade que se restringe injustificadamente la participación de posibles oferentes y afecta el principio de libre competencia, al limitar el acceso de empresas que legítimamente prestan servicios a otras entidades. Indica llevar razón de sus argumentos conforme lo expuesto en la Resolución R-DCP-SICOP-02193-2025 para un caso similar del INS, en el cual se examinó un caso de exclusividad que fue rechazado.

Por su parte, la **Administración** al contestar la audiencia inicial rechaza la objeción. Indica que la exigencia de exclusividad se encuentra debidamente delimitada, motivada y resulta razonable y proporcional, atendiendo a la naturaleza del objeto contractual y a las necesidades específicas del Banco Popular y sus Sociedades. Añade que la exclusividad exigida responde a necesidades objetivas del Banco, entre ellas: prevención de conflictos de interés, en un mercado financiero altamente competitivo; protección de información estratégica y sensible, incluyendo campañas institucionales, datos de mercado, posicionamiento de marca y estrategias comerciales; integridad del mensaje institucional, evitando que una misma agencia diseñe o ejecute estrategias concurrentes para competidores directos; y gestión responsable del riesgo reputacional, particularmente relevante para una entidad financiera supervisada. Afirma que estos elementos no son abstractos ni genéricos, sino inherentes al servicio de agencia de publicidad en el sector financiero. Agrega que para los intereses del Banco, la exigencia de exclusividad es necesaria, ya que permite certificar que la agencia trabaje exclusivamente para la institución, evitando conflictos de interés y garantizando la protección de información sensible, la integridad de las estrategias y la salvaguarda de los intereses del Banco. Indica que esa medida no busca limitar la autonomía de la empresa de manera general, sino asegurar que el manejo de las cuentas, campañas y datos estratégicos del Banco se realice bajo condiciones de confidencialidad y dedicación exclusiva, como parte de la gestión responsable del contrato y que es una práctica propia de la categoría. Afirma que la resolución citada por la recurrente no resulta aplicable de manera automática al presente caso, ya que en el caso del INS, la Contraloría General cuestionó la cláusula por falta de motivación suficiente y por su formulación ambigua, además que en la presente contratación, la exclusividad está claramente delimitada en el pliego, define con precisión la categoría financiera, excluye expresamente ciertos actores y responde a una justificación técnica concreta alineada con el objeto contractual. Añade que en el caso del Banco Popular, la exclusividad forma parte de un sistema integral de protección, que incluye confidencialidad, manejo de información estratégica y deberes reforzados de lealtad comercial. Indica que la debilidad reprochada por la CGR en el caso del INS ha sido expresamente atendida en el presente pliego, por lo que no se reproduce el vicio identificado en aquella resolución. Afirma que la exigencia de exclusividad es una práctica estándar en contrataciones de servicios de publicidad estratégica en sectores sensibles, como el financiero, asegurador o telecomunicaciones, precisamente por los riesgos de colusión estratégica y uso cruzado de información y que ello refuerza que la cláusula no supone una exigencia atípica ni arbitraria, sino acorde con estándares del mercado. Señala que la cláusula 2.4 no establece una exclusividad absoluta, sino una exclusividad acotada, claramente delimitada en el propio pliego, en los siguientes términos: se circunscribe únicamente a la categoría financiera (punto 2.4.1), define de manera expresa qué debe entenderse por industria financiera, excluyendo aquellos actores que no compitan efectivamente con el Banco (punto 2.4.2), excluye de la prohibición a empresas cuyo negocio principal no sea financiero, aun cuando ofrezcan financiamiento accesorio (punto 2.4.3), permite la participación de oferentes con vínculos financieros preexistentes, siempre que se declare y extinga dicha relación antes del inicio efectivo de la ejecución, bajo parámetros claros, plazos definidos y aceptación expresa del oferente (punto 2.4.4). Añade que esa regulación evidencia que la Administración optó por la medida menos gravosa que permite alcanzar el fin público perseguido, incorporando excepciones, precisiones y mecanismos de transición. Indica que sobre la supuesta limitación a la libertad de empresa y libre competencia, la cláusula impugnada no vulnera el principio en tanto no impide el ejercicio general de la actividad publicitaria, no prohíbe trabajar con otros sectores económicos, se limita al plazo de ejecución contractual, y deja a discreción del oferente la decisión de participar o no bajo dichas condiciones. Añade que la eventual incompatibilidad con el modelo de negocio de un oferente no convierte la exigencia en ilegítima, sino que responde a una legítima definición del perfil del contratista requerido por la Administración.

En el caso, estima esta Contraloría General que la empresa recurrente no logra demostrar de qué forma el brindar sus servicios de publicidad financiera al Banco y sus sociedades bajo garantía de exclusividad, por escrito y bajo juramento limita de forma arbitraria la libertad de empresa y la libre competencia de oferentes. De igual forma la cláusula que se pretende objetar tiene sentido por cuanto su propósito es prohibir la prestación de forma simultánea de servicios de publicidad financiera a varias entidades, máxime cuando el mercado financiero nacional se desarrolla en un mercado en competencia. Por lo anterior, lo que procede es **rechazar de plano** la objeción en este punto.

7) Obligación de exclusividad. Cláusula 2.4.4. Criterio de la División. En la cláusula 2.4.4. se establece: “2.4.4 Podrán participar oferentes de manera individual y en consorcio que tengan vínculos con otras entidades financieras, caso en el cual, en la oferta deberán adjuntar una lista de esas entidades con indicación de la fecha de vencimiento de esa relación contractual y aportar declaración bajo juramento de que en caso de resultar adjudicatario rescindirán o dejará sin efecto esa relación contractual. El adjudicatario deberá aportar los documentos probatorios que comprueben la finalización de esas relaciones, dentro de los 15 días hábiles posteriores a la firmeza del acto de adjudicación. En caso de no cumplirse con esta obligación se ejecutará la respectiva garantía de cumplimiento estimando el daño por la totalidad de ese monto. Lo indicado en este apartado debe de ser aceptado expresamente por el oferente.”

Señala la **recurrente** que esta cláusula está imponiendo una obligación de exclusividad que limita las relaciones previas con otras empresas o entidades financieras en el marco de la contratación, lo cual también violenta los principios a la libre empresa y la razonabilidad que debe imperar al establecer este tipo de limitaciones, de lo cual solicita su eliminación o modificación.

Al respecto, la **Administración** en la audiencia inicial rechaza la objeción. Indica que la cláusula no constituye una restricción irrazonable a la libertad de empresa, sino un mecanismo transitorio y proporcionado para garantizar el cumplimiento efectivo de la exclusividad exigida durante la ejecución contractual. Añade que no prohíbe la participación de oferentes con relaciones previas con entidades financieras, sino que permite expresamente dicha participación, siempre que tales relaciones sean declaradas, transparentadas y finalizadas antes del inicio de la ejecución del contrato, lo cual responde a la necesidad del Banco de prevenir conflictos de interés y proteger información estratégica. Añade que la exigencia de aportar prueba de la finalización de dichas relaciones y la eventual ejecución de la garantía de cumplimiento no tiene naturaleza sancionatoria, sino que constituye una consecuencia contractual objetiva, orientada a asegurar la seriedad del compromiso asumido voluntariamente por el oferente. Indica que por ello la cláusula se ajusta a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y libre concurrencia, al ofrecer una vía clara de regularización de situaciones preexistentes y garantizar el interés público perseguido, conforme a la Ley General de Contratación Pública y su Reglamento. Indica que esa exigencia responde a necesidades legítimas del Banco Popular y sus Sociedades, orientadas a prevenir conflictos de interés, proteger información estratégica y asegurar la integridad del servicio contratado, sin que ello implique una limitación absoluta al ejercicio de la actividad empresarial por cuanto se circunscribe a la categoría financiera, se aplica únicamente durante la vigencia contractual, es aceptada de forma voluntaria por el oferente como condición de participación y permite un plazo razonable para acreditar el cumplimiento. Afirma que la previsión de ejecutar la garantía de cumplimiento en caso de inobservancia no tiene naturaleza sancionatoria, sino que constituye una consecuencia contractual objetiva, prevista para asegurar la seriedad y efectividad del compromiso asumido por el adjudicatario, conforme a la Ley General de Contratación Pública y su Reglamento. Añade que la cláusula 2.4.4 se ajusta a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y libre concurrencia, y constituye un complemento necesario del régimen de exclusividad definido en la cláusula 2.4 del pliego, por lo que se mantiene vigente sin modificación.

En el caso, estima esta Contraloría General que la empresa recurrente no logra demostrar de qué forma el brindar sus servicios de publicidad financiera al Banco y sus sociedades bajo garantía de exclusividad, por escrito y bajo juramento limita de forma arbitraria la libertad de empresa y la libre concurrencia de oferentes. De igual forma la cláusula que se pretende objetar tiene sentido por cuanto su propósito es prohibir la prestación de forma simultánea de servicios de publicidad financiera a varias entidades, máxime cuando el mercado financiero nacional se desarrolla en un mercado en competencia. Por lo anterior, lo que procede es **rechazar de plano** la objeción en este punto.

8) Acceso a herramientas: cláusula 2.3.1.8. Criterio de la División. La Cláusula 2.3.1.8 señala: “2.3.1.8 La agencia de publicidad del oferente deberá contar con herramientas de estudios, equipos, programas vigentes que utilizará y dará acceso directo al personal que defina el Banco Popular, así mismo con la oferta debe aportar la lista de cada una de las herramientas para las tareas indicadas en caso de que cuenten con otras podrán indicarla. Como mínimo se requiere: • Análisis del mercado y el consumidor • Optimización de compra de medios • Planificación de medios • Inteligencia Artificial • Compra de medios masivos • Compra de medios digitales (la cuenta con la cual la agencia utilice para realizar la compra de medios deberá de ser exclusiva para el Banco y brindar acceso y control operativo de las plataformas de compra de medios digitales (incluyendo, pero no limitado a, Google Ads, Meta Ads Manager, y DSPs) • Sistemas de monitoreo (independientes a los que posee la agencia) • Listening Digital”.

Indica la empresa **recurrente** que la cláusula 2.3.1.8 que otorga libre acceso a las plataformas tecnológicas a terceros ajenos a la organización publicitaria es de imposible cumplimiento. Indica que los accesos a dichas plataformas están reguladas por políticas corporativas internacionales que tienen sus propias regulaciones de gobernanza tecnológica, seguridad de la información, confidencialidad y de propiedad intelectual. Añade que el acceso irrestricto de terceros ajenos a la organización implica riesgo por responsabilidad administrativa solidaria con la agencia y no contempla los obstáculos técnicos que podrían presentarse para los accesos. Solicita que las cláusulas 2.3.1.8 y 2.3.1.11 sean modificadas o adecuadas, de manera que se reconozca expresamente que el acceso directo a herramientas propietarias de las agencias o de sus redes corporativas internacionales podrá sustituirse por entregables analíticos, reportes y gráficos que garanticen transparencia en la gestión de las campañas; y en las plataformas externas que técnicamente lo permitan, el Banco pueda contar con accesos de visualización o monitoreo, manteniéndose la administración operativa de las campañas bajo la responsabilidad de la agencia adjudicataria.

Al respecto, la **Administración** en la audiencia inicial rechaza la objeción. Indica que el recurrente parte de una interpretación extensiva e imprecisa de las disposiciones del pliego, al asumir que el Banco Popular exige acceso irrestricto o cesión de derechos sobre plataformas tecnológicas propietarias, desarrolladas internamente por redes corporativas internacionales o agencias multinacionales. Añade que del pliego se desprende que la obligación de acceso no recae sobre herramientas propietarias internas o activos estratégicos protegidos por derechos de propiedad intelectual, sino sobre plataformas abiertas, comerciales y de uso común en la industria publicitaria, ampliamente reconocidas y estandarizadas. Añade que la exigencia de acceso directo se refiere, entre otras, a herramientas como plataformas publicitarias de Google Ads, Meta Ads Manager, DV360, TikTok Ads u otras similares, herramientas de análisis, medición, monitoreo y social listening de uso generalizado como SEMrush, Metricool, u otras equivalentes, plataformas de compra de medios digitales cuya cuenta, conforme al pliego, debe ser exclusiva del Banco, con control operativo y trazabilidad de las inversiones realizadas. Afirma que si bien algunas herramientas pertenecen a redes internacionales y son propiedad de cada agencia, la referencia del Banco apunta a plataformas abiertas y de uso común en la industria, como SEMrush, Metricool, así como las plataformas publicitarias de Meta, TikTok y Google, entre otras. Indica que esa disposición busca garantizar transparencia, control y aprovechamiento efectivo de los recursos tecnológicos, permitiendo al Banco contar con visibilidad completa sobre las

estrategias y resultados de las campañas publicitarias, sin afectar la propiedad ni los derechos sobre herramientas privadas de la agencia. Añade que esas plataformas no constituyen desarrollos tecnológicos propietarios de las agencias, sino sistemas comerciales administrados por terceros, cuyo acceso es habitual en la ejecución de campañas publicitarias y resulta indispensable para garantizar transparencia, control institucional y adecuada administración de recursos públicos. Indica que contrario a lo señalado en el alegato, las disposiciones del pliego no vulneran políticas corporativas de confidencialidad, seguridad de la información o protección de la propiedad intelectual, en tanto no se exige el acceso a algoritmos, códigos fuente, modelos predictivos internos ni herramientas propietarias desarrolladas por la red internacional de la agencia, no se impone la divulgación de metodologías internas, know-how estratégico o información sensible del grupo corporativo, se establece expresamente el deber de uso responsable y confidencial de las cuentas publicitarias del Banco, respaldado mediante declaración jurada certificada ante notario público. Afirma que el cumplimiento de la obligación es plenamente compatible con los estándares de gobernanza tecnológica y seguridad de la información usuales en la industria. Agrega que el alegato se basa en una interpretación errónea del pliego de condiciones y no evidencia incompatibilidad alguna entre las obligaciones contractuales exigidas y los derechos de propiedad, confidencialidad o gobernanza tecnológica de las agencias oferentes.

La cláusula 2.3.1.8 indica: “La agencia de publicidad del oferente deberá contar con herramientas de estudios, equipos, programas vigentes que utilizará y dará acceso directo al personal que defina el Banco Popular, así mismo con la oferta debe aportar la lista de cada una de las herramientas para las tareas indicadas en caso de que cuenten con otras podrán indicárselas. Cómo mínimo se requiere: • Análisis del mercado y el consumidor • Optimización de compra de medios • Planificación de medios • Inteligencia Artificial • Compra de medios masivos • Compra de medios digitales (la cuenta con la cual la agencia utilice para realizar la compra de medios deberá de ser exclusiva para el Banco y brindar acceso y control operativo de las plataformas de compra de medios digitales (incluyendo, pero no limitado a, Google Ads, Meta Ads Manager, y DSPs) • Sistemas de monitoreo (independientes a los que posee la agencia) • Listening Digital”. Por su parte, la cláusula 2.3.1.11 regula: “2.3.1.11 La Agencia de Publicidad debe brindar acceso directo a las herramientas utilizadas y capacitar al personal del Banco en su uso e interpretación, incluyendo plataformas como Meta Ads, Google Ads, DV360 u otras que el Banco defina. El objetivo es administrar campañas con transparencia, realizar optimizaciones en tiempo real, generar reportes confiables y asegurar el cumplimiento de objetivos. Se exige una declaración jurada certificada ante notario público, comprometiéndose a dar acceso a plataformas como Meta Ads, Google Ads, DV360, medios de comunicación, entregar un listado de herramientas con acceso, y respetar la confidencialidad y uso responsable de las cuentas publicitarias del Banco”. Considera la Contraloría General que el argumento expresado por el Banco para rechazar la objeción del recurrente consistente en lo esencial en que **la exigencia del acceso irrestricto o cesión de derechos aplica sobre plataformas tecnológicas propietarias, desarrolladas internamente por redes corporativas internacionales o agencias multinacionales; y que dicha exigencia además no recae sobre herramientas propietarias internas o activos estratégicos protegidos por derechos de propiedad intelectual, sino sobre plataformas abiertas, comerciales y de uso común en la industria publicitaria, ampliamente reconocidas y estandarizadas;** no parece estar recogido de esa forma en la cláusula 2.3.1.8 ni en la 2.3.1.11 del pliego, las cuales son claras en establecer que las agencias de publicidad deben brindar acceso directo a las herramientas utilizadas y capacitar al personal del Banco en su uso e interpretación, incluyendo plataformas como Meta Ads, Google Ads, DV360 u **otras que el Banco defina, sin que se establezca claramente en su literalidad esa distinción sobre los tipos de plataformas tecnológicas en que aplica el acceso irrestricto o cesión de derechos que realiza el Banco.** Considera la Contraloría General que no estamos ante una incorrecta interpretación del pliego por parte del recurrente, porque en efecto la distinción realizada por el Banco sobre el tipo de plataforma tecnológica sobre la cual aplicaría el acceso irrestricto o cesión de derechos -expresada en el argumento de respuesta al recurrente en la audiencia inicial-, no se deduce de la literalidad del clausulado objetado, por lo que deberá el Banco ajustar las cláusulas 2.3.1.8 y 2.3.1.11 del pliego de condiciones, para que dicha distinción quede clarificada de forma transparente y evitar confusiones, todo conforme su manifestación de voluntad al atender la audiencia especial

9) Almacenamiento: Cláusula 2.3.1.7. Criterio de la División. La cláusula 2.3.1.7 punto 27 señala que: “Los servicios incluyen al menos las siguientes tareas: (...) 27. Almacenamiento, control de inventario, administración y mantenimiento de materiales promocionales de la marca (incluido un programa de reciclaje y manejo sostenible de desechos”.

Señala la **recurrente** que esta cláusula introduce una obligación ajena al objeto contractual que es la contratación de una agencia de publicidad, comunicación y mercadeo para brindar servicios al conglomerado financiero banco popular entrega según demanda. Señala que esta exigencia introduce dentro del alcance del contrato actividades propias de servicios logísticos y de gestión de bodegas, las cuales no guardan relación directa con los servicios profesionales de publicidad, comunicación y mercadeo que constituyen el objeto de la licitación ya que se trata de funciones vinculadas al almacenamiento físico de materiales responden a una naturaleza operativa y logística distinta a la prestación de servicios creativos y estratégicos de una agencia de publicidad. Añade que la incorporación de este tipo de obligaciones dentro del cartel genera una evidente incongruencia entre el objeto contractual definido por la Administración y las prestaciones exigidas a los oferentes, ampliando de forma indebida el alcance del contrato hacia actividades que no corresponden al giro propio de los servicios licitados y generando costos operativos adicionales. Indica que el propio pliego exige, en la cláusula 1.6.5, que los oferentes presenten una estructura detallada del precio, en la cual deben desglosarse los (i) costos directos, (ii) costos indirectos, (iii) utilidad e (iv) imprevistos, de conformidad con el artículo 42 de la Ley General de Contratación Pública. Añade que el fee máximo fijado en el cartel ya resulta insuficiente incluso para cubrir los costos mínimos del personal profesional exigido por el propio pliego, lo que evidencia una clara desproporción entre el precio referencial y las obligaciones contractuales establecidas y que la incorporación adicional de actividades logísticas como almacenamiento, control de inventarios y administración de materiales promocionales incrementa aún más los costos operativos del contrato, agravando la situación de inviabilidad económica. Señala que la inclusión de estas obligaciones dentro del alcance del contrato termina reforzando el carácter ruinoso del precio referencial fijado por la Administración ya que exige la prestación de servicios adicionales que no han sido adecuadamente contemplados dentro de la estructura económica del procedimiento. Indica que en la práctica administrativa, las instituciones públicas suelen gestionar este tipo de necesidades logísticas mediante mecanismos de contratación independientes, tales como compras de menor cuantía o compras de caja chica destinadas a la contratación de servicios de bodega o almacenamiento. Añade que este tipo de soluciones administrativas permite atender necesidades logísticas puntuales sin trasladar dichas cargas a contratos cuyo objeto principal corresponde a otro tipo de servicios profesionales especializados. Afirma que la exigencia prevista debe ser revisada y ajustada por la Administración, ya sea mediante la exclusión de estas actividades del alcance contractual o, alternativamente, mediante la definición de un mecanismo económico independiente para su atención, evitando así que dichos costos deban incorporarse dentro de la tarifa fija mensual.

Al respecto, la **Administración** en la audiencia inicial rechaza la objeción. Indica que el objeto de la contratación no puede analizarse de forma restrictiva ni fragmentada, sino como un servicio integral orientado a la planificación, ejecución, gestión y control de acciones de comunicación y mercadeo. Añade que la cláusula 2.3.1 incorpora un catálogo amplio de tareas mínimas que conforman el alcance del servicio, el cual incluye de manera expresa no solo actividades creativas y estratégicas, sino también tareas operativas, de coordinación, producción, ejecución y seguimiento de campañas ATL, BTL y digitales. Indica que la obligación prevista en la viñeta 27 del apartado 2.3.1.7 no constituye un servicio ajeno ni extraño al objeto contractual, sino una actividad complementaria e instrumental para la adecuada ejecución de campañas, eventos, activaciones de marca, participaciones publicitarias y acciones de mercadeo experiencial. Añade que el almacenamiento, control de inventario, administración y mantenimiento de materiales promocionales no se conciben en el pliego como un servicio logístico autónomo o independiente, ni como la operación de una bodega institucional de carácter general, sino que se trata de una función accesoria directamente vinculada a servicios expresamente listados en el pliego, tales como: compra y entrega de artículos promocionales, producción gráfica y audiovisual, instalación y desinstalación de materiales publicitarios, eventos corporativos, activaciones BTL, patrocinios y marketing de experiencias y coordinación de dinámicas con premios y logística asociada a mercadeo y comunicación. Agrega que resultaría técnicamente inviable y operativamente ineficiente que la agencia diseñe, produzca, instale y ejecute campañas y eventos, pero carezca de control sobre los materiales que ella misma produce o gestiona para tales fines. Indica que resulta necesario que la agencia contratada pueda disponer y llevar control del material producido por la misma, con el fin de accionar de forma ágil y oportuna en la ejecución de campañas, garantizar continuidad operativa entre acciones de comunicación, facilitar la toma de decisiones estratégicas basada en disponibilidad real de recursos y evitar reprocesos, desperdicios y reprovisiones innecesarias. Afirmo que esa disposición responde a principios de eficiencia, economía, continuidad del servicio y buena administración, y busca asegurar una gestión transparente y ordenada de los recursos materiales vinculados a la comunicación institucional, incluyendo prácticas de sostenibilidad como el reciclaje y manejo responsable de desechos. Indica que la amplitud del listado de tareas del apartado 2.3.1.7, evidencia que la Administración optó legítimamente por un modelo de agencia integral, conforme a sus necesidades institucionales, en ejercicio de la potestad de planificación reconocida en la Ley General de Contratación Pública. Indica que en relación con el argumento referente a la supuesta inviabilidad económica y al carácter ruinoso del precio, las condiciones económicas del procedimiento son de aceptación voluntaria, por lo que corresponde a cada oferente evaluar si cuenta con la capacidad operativa y financiera para asumir las obligaciones establecidas; además que la Administración no está obligada a fragmentar o externalizar funciones que resultan funcionalmente necesarias para el logro del objeto del contrato, ni a diseñar el pliego en función del modelo de costos particular de un potencial oferente. Añade que la mención a otras posibles formas de contratación (compras menores, caja chica o servicios independientes de bodega) resulta irrelevante para efectos del presente procedimiento, toda vez que la Administración tiene discrecionalidad técnica para definir el mecanismo contractual que mejor satisfaga sus necesidades, siempre que se respeten los principios legales, lo cual ocurre en este caso. Afirmo que el recurso es totalmente carente de prueba, únicamente se indica que las condiciones son desproporcionadas pero sin llegar a demostrar ese dicho, entendiendo que el solo hecho de que un interesado no pueda cumplir con las condiciones y requisitos establecidos en el pliego, ese hecho por sí solo no significa una desproporción, más bien eso es una debilidad del interesado, que no tiene las condiciones que el Banco requiere para la plena satisfacción de su necesidad. Añade que lo anterior se sustenta con el criterio que ha emitido y desarrollado la Contraloría General de la República en la resolución R-DCP-SICOP-01769-2025.

La cláusula 2.3.1.7, viñeta Número 27 del pliego establece: “2.3.1.7 Los servicios incluyen al menos las siguientes tareas: (...) 27. Almacenamiento, control de inventario, administración y mantenimiento de materiales promocionales de la marca (incluido un programa de reciclaje y manejo sostenible de desechos)”. Considera la Contraloría General que la cláusula sí incorpora de forma adicional actividades logísticas adicionales como las descritas en la cláusula; las cuales pueden representar para los oferentes un incremento en los costos para la prestación del servicio de publicidad financiera. Requerir un servicio por parte del Banco sin que se cobre el costo de su ejecución por parte de los oferentes, representa además un enriquecimiento ilícito para la Administración. Si esa accesoriadad representa para el oferente un costo tiene que incorporarlo dentro del costo de la oferta. Por lo anterior, lo que procede es **declarar con lugar** la objeción en este punto. Deberá el Banco modificar lo correspondiente en la cláusula 2.3.1.7 para permitir que dichos costos se incorporen dentro del precio de la oferta.

10) Carta de experiencia en el sector bancario: Cláusula 2.6.1.3 del pliego de condiciones. Sobre la imposibilidad de la exigencia solicitada como requisito de admisibilidad. Criterio de la División. La cláusula 2.6.1.3 establece: “2.6.1.3 El oferente deberá aportar al menos dos cartas de referencia de clientes que sumen al menos 3 años de experiencia comprobada en la gestión de servicios de publicidad dentro del sector bancario (bancos privados o públicos de Costa Rica) y que sea supervisado por SUGEF; para los clientes bancarios que ha atendido, cada uno debe de tener una inversión anual en mercadeo y comunicación que sea igual o superior a \$1.000.000. Las cartas deben de contener la siguiente información mínima: 1. Nombre completo del representante legal. 2. Teléfono 3. Correo electrónico con el objetivo de verificar los datos y la información contenida en dicha carta. 4. En caso de que el servicio se haya brindado a diferentes clientes en un mismo año se contabilizarán con años independientes. 5. Para efectos de contabilizar los años, se considerarán años completos, no se computarán fracciones. 6. El servicio deber haberse prestado en los últimos cuatro años, contados a partir de la fecha programada para la recepción de ofertas. En caso de contratos en ejecución, se considerarán únicamente los periodos que ya fueron finalizados (años completos). La intención de esta disposición es asegurar que la experiencia presentada sea reciente y refleje condiciones técnicas actuales. 7. El Banco se acredita el derecho de verificar con los clientes referenciados la información consignada en las cartas de recomendación, y de constatarse la incorporación de datos falsos o erróneos en las mismas, esto inducirá a que la referencia no sea tomada en cuenta.”

La empresa **recurrente** afirma que en esta cláusula se incluyen requisitos de admisibilidad que implican condiciones que superan los umbrales de idoneidad mínima y que están relacionados con la experiencia de unos pocos oferentes. Indica que la cláusula no se conforma con la expertis de una empresa en materia de publicidad, que haya tenido una cobertura importante en diferentes áreas y por una cantidad de tiempo considerable; incluso, que haya trabajado con empresas e instituciones públicas. Añade que al contrario, se exige que la experiencia esté relacionada al sector bancario y que se demuestre que estos bancos tienen una inversión anual en mercadeo y comunicación que sea igual o superior a \$1.000.000, por lo que se limita la contratación pública a oferentes que tengan una experiencia reducida en un mercado muy específico. Señala que se trata de una composición de requisitos de admisibilidad que resultan desproporcionados, inmotivados y ajenos a la realidad del mercado nacional de servicios publicitarios, lo que produce una vulneración directa de los principios de razonabilidad, libre concurrencia, igualdad de oportunidades y proporcionalidad que rigen la contratación pública. Señala que conviene que la Contraloría realice un juicio de legalidad sobre la cláusula establecida en el pliego, a la luz de los principios de la contratación pública, para determinar si realmente el Banco Popular acreditó en el expediente digital que estos requisitos son necesarios e idóneos para cumplir con el objeto contractual, ya que de lo contrario, no existe una motivación suficiente del pliego, generando una situación de violación a la debida competencia en el mercado.

Sobre la forma de acreditar la experiencia: Indica la recurrente que la forma de acreditar la experiencia en el pliego limita dicha posibilidad; ya que solo se aceptan una carta de referencia de la entidad y existen en el país muchas entidades financieras que han cerrado o que ya no ejercen actividad. Indica que a raíz de ello, el pliego debe contemplar lo anterior y permitir que por medio de una declaración jurada, que se acompañe de informes o documentos probatorios, se pueda acreditar la experiencia en las entidades que ya no se encuentran vigentes en el país. Agrega que por ello la cláusula es contraria a la libre concurrencia y la razonabilidad de la contratación pública.

Sobre el particular, la **Administración** en la audiencia inicial rechaza la objeción. Indica que sobre el alegato referente *“la imposibilidad de la exigencia solicitada como requisito de admisibilidad”*, si bien el pliego de condiciones es el mecanismo mediante el cual la Administración regula los aspectos de admisibilidad, la exigencia de estas cartas de referencia busca acreditar de manera concreta la experiencia del oferente en el sector bancario y garantizar que los servicios contratados cumplan con los estándares de calidad, responsabilidad y supervisión requeridos por el Banco. Señala que los aspectos relacionados con la experiencia mínima en los servicios prestados deben ser regulados mediante evidencia objetiva, como cartas de clientes y que en este caso, la exigencia de que las cartas provengan de instituciones supervisadas por SUGEF permite al Banco verificar fehacientemente la experiencia en clientes del sector financiero, asegurando que la agencia cuente con la trayectoria y capacidad necesarias para cumplir con el objeto contractual de manera eficaz y responsable. Agrega que esa medida no constituye un requisito arbitrario, sino un mecanismo necesario para garantizar la calidad, solvencia y confiabilidad de los servicios contratados. Indica que en atención al alegato presentado y conforme a lo señalado por el Área Técnica, se establece que será admisible acreditar la experiencia requerida mediante la prestación de servicios a **un único cliente bancario supervisado por la SUGEF**, siempre que el oferente demuestre fehacientemente haber operado bajo una cláusula de exclusividad por categoría, lo cual habría limitado, por razones contractuales, la posibilidad de atender a otras entidades del mismo sector de manera simultánea. Asimismo, se amplía el período de referencia de **la experiencia a los últimos ocho (8) años**, con el propósito de garantizar condiciones de mayor razonabilidad y proporcionalidad en la verificación de la experiencia, permitiendo que aquellas agencias que hayan laborado bajo esquemas de exclusividad puedan acreditar experiencia con más de un cliente bancario en un horizonte temporal más amplio, sin que ello implique una restricción injustificada a la libre concurrencia ni a la participación efectiva de potenciales oferentes. Añade que por ello la exigencia de que la experiencia se haya adquirido exclusivamente con entidades supervisadas por SUGEF responde a criterios objetivos, razonables y proporcionales, directamente vinculados con el objeto contractual y orientados a garantizar que la agencia contratada cuente con un conocimiento probado del entorno regulado, la sensibilidad comunicacional y la responsabilidad institucional que exige la gestión publicitaria de una entidad bancaria, sin que ello implique una restricción arbitraria a la libre concurrencia. Indica que sobre el alegato referente a que como complemento a las cartas se puedan adjuntar información como *“una declaración jurada”*, esto son elementos que en muchos casos no reúnen la información actualizada a la realidad de los servicios prestados por los oferentes, por lo que se mantiene el requisito que la experiencia sea acreditada mediante cartas y con la información mínima establecida por el Banco. Señala que el interesado tiene que aportar la información suficiente para demostrar su cumplimiento, esa información debe ser clara y ordenada, respetuosamente se indica que el Banco no tiene por qué andar escudriñando y conciliando información entre facturas, contratos, pliegos y declaraciones juradas, para determinar la cantidad de oficiales dispuestos al servicio de un cliente, servicios brindados y así lograr determinar si un oferente cumple o no quedando a expensas de conteos o interpretaciones. Indica que la misma Contralora ha indicado que declaración jurada no es el medio idóneo para que los oferentes acrediten su experiencia según la resolución R-DCPSICOP-01070-2025, menos aún será razonable una cantidad de documentación sobre la que se tenga que *“sumar y restar”* y que sea el mismo Banco el que determine cuál es la experiencia que se pretenden acreditar para determinar si un interesado cumple o no. Solicita declarar sin lugar el recurso en este extremo, por falta de fundamentación, y se mantiene la condición que la experiencia sea acreditada en una entidad bancaria supervisada por SUGEF. **Para lo cual el Banco realizará la divulgación correspondiente de esta modificación, en cuanto a la cantidad de cartas y años.**

Considera esta Contraloría General que visto que la Administración se allana al requerimiento del recurrente en relación a que será admisible acreditar la experiencia requerida mediante la prestación de servicios a **un único cliente bancario supervisado por la SUGEF**, siempre que el oferente demuestre fehacientemente haber operado bajo una cláusula de exclusividad por categoría, así como aceptar la ampliación del período de referencia de **la experiencia a los últimos ocho (8) años**, no obstante, sobre el requerimiento del recurrente de que en el pliego se permita que por medio de una **declaración jurada**, que se acompañe de informes o documentos probatorios, se pueda acreditar la experiencia en las entidades que ya no se encuentran vigentes en el país; es conveniente indicar en primer lugar, que para este Órgano Contralor no es aceptable la utilización de la declaración jurada como medio probatorio de la experiencia según lo solicitado por el recurrente, pues vendría a constituir una forma de autocertificación por lo que no es un medio idóneo de verificación. Sobre el particular, mediante la resolución **No.R-DCP-SICOP-01916-2024** de las quince horas veintisiete minutos del once de noviembre de dos mil veinticuatro, este órgano contralor indicó: *“(.) este órgano contralor observa (...) que la declaración jurada a efectos de acreditar experiencia positiva en los términos del artículo 94 del RLGCP, no resultaría tampoco idónea ni pertinente, debido a que las propias oferentes no podrían avocarse o sustituir la certificación de información y circunstancias que son exclusivo resorte de quienes han recibido los bienes, obras o servicios de los potenciales oferentes; lo anterior, so pena de constituirse la declaración jurada en una autocertificación, en tanto sería la propia oferente quién debe acreditar el cumplimiento.”*. Por lo anterior, lo que procede es **declarar parcialmente con lugar** la objeción en este punto. Queda bajo la responsabilidad de la Administración que las modificaciones a la cláusula 2.6.1.3 del pliego tengan la publicidad respectiva.

V.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECCIÓN NO. 800202600000597 INTERPUESTO POR LA EMPRESA GRUPO DE COMUNICACIÓN GARNIER SOCIEDAD ANÓNIMA. Se resuelve conforme a lo indicado por el recurrente, que consta en el expediente del recurso de objeción.

1) El Fee Mensual establecido es económicamente inviable e irrazonable. Criterio de la División. Indica la empresa **recurrente** que el pliego establece en su Apartado No. 1, cláusula sobre PRECIO, punto A, que el tope máximo del fee mensual será de USD \$38,000 más IVA, con un mínimo de USD \$30,400. Afirma que esa suma es manifiestamente insuficiente para sufragar los costos operativos reales del equipo humano exigido por el pliego, lo cual viola el principio de razonabilidad del precio del artículo 42 de la Ley N° 9986 y el artículo 106 de su Reglamento. Añade que el apartado 2.6.5.2 exige un total de cincuenta y seis personas (48 personas exclusivas y 8 personas no exclusivas) cuyas características académicas y de experiencia supone costos salariales en planilla que supera en más de cuatro veces el tope máximo del fee propuesto (\$38.000), por lo que el monto no guarda correspondencia con la magnitud del equipo exigido ni con los niveles salariales actuales del mercado publicitario costarricense. Afirma que un fee que no alcanza para cubrir los costos laborales mínimos legales del

equipo exigido en el cartel no satisface el requisito de precio cierto y definitivo, ni supera el análisis de razonabilidad que la Administración está obligada a efectuar, lo que violenta el artículo 41 de la LGCP. Añade que el monto propuesto, al no cubrir los costos laborales mínimos del personal requerido, configura precisamente el supuesto de precio ruinoso que la norma ordena identificar y descartar desde la etapa de planificación, lo que es contrario al artículo 34 de la LGCP. Indica que un fee que hace inviable la participación de cualquier oferente que cumpla los requisitos de personal exigidos constituye, en los hechos, una restricción injustificada a la libre competencia prohibida por el principio de igualdad y libre competencia establecido en el artículo 8 inciso f) de la LGCP. Señala que el sostener un fee de esta naturaleza es abiertamente desequilibrado y conlleva una lesión al patrimonio de las empresas prohibido por el principio de intangibilidad patrimonial del artículo 8 inciso i) de la LGCP. Añade que un pliego que exige personal en planilla pero fija un fee que no alcanza para cubrir esos salarios mínimos coloca al eventual contratista en la imposibilidad legal de cumplir simultáneamente sus obligaciones contractuales y laborales, lo cual contraría el principio de irrenunciabilidad de derechos laborales y salario mínimo del Código de Trabajo. Solicita al Órgano Contralor :1) revelar la metodología completa utilizada para calcular el fee mensual, incluyendo la cantidad de personas consideradas, los salarios de referencia utilizados y los componentes de overhead y utilidad contemplados; 2) ajustar el monto del fee mensual a un valor que resulte técnica y financieramente viable para la cantidad y calidad del personal exigido; y 3) realizar un nuevo estudio de mercado actualizado, considerando los salarios mínimos legales vigentes, las cargas sociales obligatorias y los estándares de la industria publicitaria costarricense.

La **Administración** al atender la audiencia especial conferida rechaza la objeción. Afirma que la fijación del fee mensual no es arbitraria, sino que responde a un análisis técnico y un estudio de mercado debidamente documentado en el expediente. Añade que el estudio consideró condiciones reales de contrataciones similares, esquemas de remuneración habituales en la industria publicitaria y la estructura predominante del mercado. Indica que al existir este respaldo, se rechaza la supuesta infracción al principio de razonabilidad, ya que el monto definido posee fundamento jurídico y técnico. Agrega que el ingreso del contratista no se agota en el fee mensual por cuanto el diseño contractual permite fuentes de ingreso adicionales como comisiones por pauta en medios y por volumen, descuentos por pronto pago e ingresos por producción y servicios complementarios. Añade que el modelo de negocio usual de la industria permite que estos componentes cubran costos operativos (incluyendo recurso humano) y generen una rentabilidad razonable. Indica que según jurisprudencia administrativa, la Administración no debe ajustar el pliego a la estructura de costos específica o políticas salariales de un oferente en particular. Indica que en un proceso anterior (Licitación 2022LN-000015-0020600001), agencias del mismo grupo empresarial de la objetante operaron con un fee de USD \$0, lo que demuestra que el modelo actual con un fee mínimo es una medida de protección y equilibrio. Indica que la solicitud de 48 profesionales se fundamenta en los requerimientos específicos del Banco y su Conglomerado para cumplir con los niveles de servicio. Agrega que realizó un ajuste en la experiencia solicitada: solo los perfiles estratégicos requirieron 4 años, mientras que el resto del equipo se redujo a 1 o 2 años según corresponda. Afirma que los detalles de salarios y cargas sociales son responsabilidad interna de las empresas y no son necesarios para el estudio de mercado de la Administración. Añade que se niega a revelar metodologías internas adicionales, a ajustar el precio a la medida de un solo interesado o a repetir el estudio de mercado ya realizado. Solicita declarar sin lugar el recurso debido a que la objeción se basa en una estimación unilateral que no acredita una vulneración real a la participación ni al principio de razonabilidad del precio.

En el caso, estima esta Contraloría General, que la recurrente incurre en falta de fundamentación para lo cual se remite a lo indicado en el apartado "Sobre la Fundamentación de los recursos", ya que le correspondía a la objetante demostrar de qué forma el fee mensual de \$38.000 + IVA que la Administración determinó es insuficiente o irrazonable para sufragar los costos operativos reales del equipo humano que exige el pliego, así como tampoco logra acreditar técnicamente porque el monto del fee no alcanzaría a cubrir los costos laborales de las 48 personas exclusivas y las 8 no exclusivas que requiere el Banco, siendo además que la estrategia del Banco con ese personal puede variar e incluso la disponibilidad de ese personal según sus requerimientos. Debe indicarse además que, si bien la recurrente aporta la prueba denominada "Cotizador_BP2026_ColonesRev. 1_1_firmado.pdf" (Ver Consulta detallada del recurso, punto 4. Documentos Adjuntos y pruebas. Número 2 "CotizadorBP2026"), dicho estudio de costos -según consta en su encabezado-, se emite para la estrategia de campaña publicitaria de otra empresa como lo es Fidelitas que puede tener realidades distintas, lo cual en todo caso no es un ejercicio de frente a las necesidades del Banco. Finalmente, tampoco el estudio es claro en establecer cuál es la fuente de los montos salariales de referencia del sector que incorpora; o si se trata o no de salarios mínimos. Asimismo no logra demostrar la recurrente de qué forma el fee hace inviable la participación de cualquier oferente ni cómo ello constituye una restricción injustificada a la libre competencia. Por otra parte, en el estudio de mercado realizado por el Banco (archivo Nro. 15 denominado "BPEstudioMercadoBPLicitación2027SICOP.pdf (5.93MB)", se desprende que el Banco realizó un análisis de componentes del sector de agencias publicitarias para determinar los montos de fees mensuales así como la cantidad de personal requeridos, según se puede apreciar en los apartados del estudio encabezados como "Inversión Categoría en Publicidad de Conglomerados financieros 2024", "ranqueo de Agencias de Medios del Sector Financiero", "modelos de compensación" con datos de seis empresas con sus fees y comisiones, equipos de personal solicitados por diferentes Bancos e instituciones de Gobierno y equipos internos de Sistemas Financieros, de todo lo cual la empresa recurrente no cuestiona sus fuentes ni sus conclusiones de frente a otra realidad de mercado que el recurrente indica no se plasma de la forma debida en dicho estudio. De esta forma, dado que en el presente caso no hay fundamentación por parte del recurrente, y la Administración por su parte expuso las razones que explican el procedimiento de establecimiento del monto mensual por concepto de fee apoyado en un estudio de mercado, lo que procede es **rechazar de plano** la objeción en este punto.

2) Exclusión injustificada de comisión en medios digitales. Criterio de la División. La cláusula "1.6 PRECIO. PARTIDA ÚNICA punto 1.6.1 Servicio de publicidad y comunicación código SICOP 8210180292181927 el oferente debe cotizar de acuerdo con el siguiente detalle: A. Para la comisión de Agencia de Publicidad: el Banco Popular y sus Sociedades ha definido los siguientes porcentajes máximos que se usarán para definir el concurso. Una vez adjudicada la agencia; el porcentaje con el cual ella ofertó será el que se pague durante toda la ejecución contractual según el ÍTEM: Servicios (...) Nota: (...) Para las contrataciones que incluyen la pauta en medios de comunicación, el Banco no pagará ningún tipo de comisión adicional, porque está incluida en los tarifarios de cada medio. Se exceptúa la pauta en medios de comunicación regionales o alternos que no incluyen la comisión dentro de su tarifa y que sea demostrado mediante declaración jurada o carta del medio, para los cuales se aplicará el porcentaje de comisión establecido en el punto B".

Indica la empresa **recurrente** que esa disposición excluye injustificadamente las principales plataformas de publicidad digital —Meta Ads (Facebook e Instagram), Google Ads, TikTok Ads, entre otras—, las cuales no pagan comisión de agencia a diferencia de los medios tradicionales. Agrega que la agencia adjudicada deberá administrar campañas en estas plataformas —que representan una parte sustancial del presupuesto de mercadeo moderno— sin ninguna retribución económica por ese trabajo, lo cual es contrario a la práctica estándar de la industria y a los estudios de mercado adjuntados al propio pliego. Afirma que esa práctica atenta contra principios de eficiencia y eficacia de contratación, puesto que no puede pensarse en que la agencia pueda contar con los recursos necesarios y ser retribuida por una función clave

en el mercadeo en materia de publicidad digital. Agrega que se vulneraría el principio de intangibilidad patrimonial. Señala que la exclusión de la comisión aplicable a plataformas digitales, cuando estas no la contemplan en sus tarifas estándar, implica que el precio fijado no refleja el costo real del servicio en el mercado, configurando precisamente el supuesto de precio ruinoso que la norma obliga a identificar y evitar desde la etapa de planificación según el artículo 34 de la LGCP. Solicita que la Contraloría General ordene al Banco Popular ampliar la excepción de comisión para incluir expresamente las plataformas digitales que no contemplan comisión de agencia en sus tarifas (Meta Ads, Google Ads, TikTok Ads, plataformas programáticas, medios regionales digitales y cualquier otro medio digital que opere bajo este modelo), aplicándoles el porcentaje de comisión del punto B del cartel, previa demostración de la ausencia de comisión por parte del medio, ya sea mediante declaración jurada o certificación del medio correspondiente.

La **Administración** al atender la audiencia especial conferida rechaza la objeción. Indica que el recurrente incurre en una interpretación errónea del detalle de cotización incluido en el pliego. Afirma que conforme al pliego, el oferente debe cotizar de acuerdo con el siguiente esquema: • Punto A: Participaciones publicitarias y patrocinios organizados por terceros → hasta 4%. • Punto B: "Por todos los servicios contratados que no sean del punto A" → hasta 10%. • Punto C: Pagos por adelantado en casos excepcionales → hasta 10% adicional. Añade que el pliego establece de forma expresa: *"Para las contrataciones que incluyen la pauta en medios de comunicación, el Banco no pagará ningún tipo de comisión adicional, porque está incluida en los tarifarios de cada medio. Se exceptúa la pauta en medios de comunicación regionales o alternos que no incluyen la comisión dentro de su tarifa y que sea demostrado mediante declaración jurada o carta del medio, para los cuales se aplicará el porcentaje de comisión establecido en el punto B."* Indica que esa redacción no excluye a los medios digitales, sino que establece una regla objetiva y general, basada exclusivamente en un criterio verificable: si el medio no incluye comisión en su tarifa, procede el reconocimiento de comisión bajo el punto B. Añade que por ello, los medios digitales que no incluyen comisión en su estructura tarifaria sí se encuentran amparados por la excepción prevista en el pliego, siempre que cumplan con presentar la declaración jurada correspondiente y aporten carta o certificación emitida por el propio medio, acreditando la ausencia de comisión. Afirma que una vez acreditado dicho supuesto, resulta plenamente aplicable el porcentaje de comisión del punto B (hasta un 10%), tal como se encuentra definido en el pliego. Añade que la afirmación del recurrente de que las plataformas digitales se encuentran excluidas carece de sustento, ya que el pliego no introduce ninguna discriminación por tipo de medio, sino únicamente por la existencia o no de comisión incorporada en el tarifario. Añade que la solicitud de "ampliar" o "incluir expresamente" a las plataformas digitales resulta técnicamente innecesaria, puesto que el pliego ya prevé el mecanismo aplicable; y es por igual a medios tradicionales, regionales, alternos y digitales y garantiza seguridad jurídica y uniformidad en la aplicación. Indica que no existe omisión normativa, trato desigual ni afectación a la razonabilidad económica del contrato, sino una regulación clara que permite reconocer comisión cuando efectivamente no exista comisión incluida en la tarifa del medio, independientemente de su naturaleza. Agrega que mantiene incólume lo dispuesto en el pliego, sin que resulte procedente modificación alguna en el extremo impugnado. Solicita declarar sin lugar el recurso en este extremo, por falta de fundamentación.

Para esta División, en la cláusula 1.6.1 no se aprecia una exclusión a los medios digitales del pago de comisión, ya que si el medio no incluye comisión en su tarifa, procede el reconocimiento de comisión bajo el punto B de la cláusula; siempre que presenten la declaración jurada correspondiente y aporten carta o certificación emitida por el propio medio, acreditando la ausencia de comisión. Por lo que si ello se hace constar, resulta plenamente aplicable el porcentaje de comisión del punto B (hasta un 10%), tal como se encuentra definido en el pliego. En consecuencia, vista también la aclaración en realizada por el Banco en ese sentido sobre el reconocimiento de comisión por aplicación del punto B de la cláusula 1.6.1, lo que procede es **rechazar de plano** la objeción en este punto.

3) Duplicidad de requisitos para oferentes en consorcio: violación al principio de libre competencia. Criterio de la División. Señala la empresa **recurrente** que en múltiples cláusulas del pliego se exige a las ofertas en consorcio que sus integrantes cumplan todos y cada uno los mismos requisitos exigidos, lo cual desnaturaliza la figura del consorcio en cuanto a la suma de capacidades, lo que estima contrario al principio de libre competencia y al artículo 128 del RLGCP. Solicita que se ordene al Banco Popular modificar el cartel para establecer claramente que, en el caso de ofertas en consorcio, los requisitos de experiencia, cartas de referencia y demás atestados de admisibilidad se cumplirán de manera complementaria entre los integrantes del consorcio —no duplicada— de conformidad con lo que cada empresa aporta según su especialización, siempre que entre todos los integrantes cubran la totalidad de los requisitos exigidos.

La **Administración** al atender la audiencia especial conferida rechaza la objeción. Indica que el recurrente desconoce el marco jurídico normativo que regula la figura del consorcio. Añade que el artículo 91 del RLGCP faculta expresamente a la Administración a establecer en el pliego aquellas condiciones invariables que estime necesarias para la correcta satisfacción del interés público, especialmente cuando se trata de contrataciones complejas o estratégicas. Indica que conforme al artículo 125 inciso d) del RLGCP la Administración está expresamente habilitada para exigir requisitos individuales a cada miembro del consorcio, cuando así lo estime necesario, y regula la posibilidad de cumplir requisitos de manera sumatoria no es automática ni obligatoria, sino que queda supeditada a la definición que la propia Administración realice en el pliego, atendiendo a razones técnicas, operativas y de interés público. Añade que por ello no resulta jurídicamente correcto afirmar que la exigencia de cumplimiento individual "desnaturaliza" el consorcio, pues el propio reglamento reconoce esa posibilidad como válida y legal. Afirma que la Administración determinó con fundamento en la complejidad, criticidad y alcance del objeto contractual que resultaba indispensable que cada uno de los integrantes del consorcio contara, por sí mismo, con un nivel mínimo de experiencia comprobada en el mercado, de capacidad operativa real y de idoneidad técnica para la ejecución directa de los servicios contratados. Indica que conforme al mismo artículo 125 del RLGCP, la responsabilidad del consorcio es solidaria, lo que implica que cada miembro responde plenamente frente a la Administración, sin que esta pueda verse obligada a depender exclusivamente de uno solo de los consorciados para la correcta ejecución contractual. Indica que los requisitos de cumplimiento individual exigidos a cada miembro del consorcio no son arbitrarios ni desproporcionados, sino que guardan una relación directa con la magnitud del contrato, el riesgo asociado a su ejecución y la necesidad de asegurar continuidad, respaldo y capacidad efectiva durante toda la vigencia contractual. No obstante lo anterior, añade que realizada la evaluación del recurso, la Administración permitirá que al menos uno de los integrantes del consorcio cumplan con los siguientes requisitos: • 2.6.2 Experiencia en campañas sociales y de responsabilidad social. • 2.6.1.3 Aportar una o dos cartas de referencia de clientes que, en conjunto, sumen al menos tres (3) años de experiencia en instituciones supervisadas por SUGEF; y **que para lo cual el Banco realizará la divulgación correspondiente de esta modificación.**

En primer término, la presentación de ofertas en consorcio está regulada por el artículo 125 inciso d) del RLGCP. Dicho numeral señala en lo de interés: **"Artículo 125.-Ofertas en consorcio: (...) d) (...) Además de lo anterior, se podrá exigir en el pliego de condiciones,**

los requisitos de capacidad y solvencia técnica y financiera para cada uno de los miembros del consorcio, sin perjuicio de que para cumplir ciertos requisitos se admita la sumatoria de elementos. Para esto se deberá indicar con toda precisión cuáles requisitos deben ser cumplidos por todos y cada uno de los integrantes y cuáles por el consorcio. (Resaltado es propio). Es decir, el ordenamiento jurídico faculta a la Administración a exigir requisitos técnicos y financieros a cada miembro de forma individual, aunque le permite admitir la sumatoria de elementos para ciertos requisitos siempre y cuando se indique con precisión en el pliego de condiciones (**R-DCP-SICOP-00834-2025**). De igual forma, la Administración determinó que la exigencia de cumplimiento de requisitos de experiencia para cada integrante del consorcio está en función de la complejidad, criticidad y alcance del objeto contractual, lo que conlleva la demostración de la idoneidad técnica de forma individual para su correcta ejecución. Asimismo, tampoco la empresa recurrente demuestra de qué forma la exigencia de cumplimiento individual duplicado viola el principio de igualdad y libre concurrencia del artículo 8, inciso f) de la LGCP, ni de qué manera ello crea una barrera de participación desproporcionada que excluye a oferentes que, en su conjunto consorcial, sí tendrían la capacidad técnica y operativa para cumplir el objeto contractual. Por lo anterior, lo que procede es **rechazar de plano** la objeción en este punto. No obstante lo anterior, la Administración manifestó que permitirá que al menos uno de los integrantes del consorcio cumplan con los siguientes requisitos: • 2.6.2 Experiencia en campañas sociales y de responsabilidad social. • 2.6.1.3 Aportar **una o dos cartas** de referencia de clientes que, **en conjunto**, sumen al menos tres (3) años de experiencia en instituciones supervisadas por SUGEF; y **que para lo cual el Banco realizará la divulgación correspondiente de esta modificación.** Por lo que queda bajo la responsabilidad de la Administración que las modificaciones a la cláusula 2.6.1.3 cumplan con la publicidad respectiva.

4) Requisito excluyente de experiencia en dos entidades bancarias en los últimos cuatro años. Criterio de la División.

La cláusula 2.6.1.3 del pliego indica: *"El oferente deberá aportar al menos dos cartas de referencia de clientes que sumen al menos 3 años de experiencia comprobada en la gestión de servicios de publicidad dentro del sector bancario (bancos privados o públicos de Costa Rica) y que sea supervisado por SUGEF; para los clientes bancarios que ha atendido, cada uno debe de tener una inversión anual en mercadeo y comunicación que sea igual o superior a \$1.000.000."*

Señala la **recurrente** que esa condición resulta manifiestamente excluyente para las agencias que actualmente prestan servicios en el sector bancario bajo cláusulas de exclusividad de categoría, la cual les impide atender simultáneamente a dos entidades bancarias competidoras dentro del mismo período. Agrega que en su caso ha tenido en los últimos 4 años contrato de exclusividad con el Banco Popular, por lo que no puede simultáneamente el Banco exigir exclusividad como condición de ejecución del contrato vigente y luego utilizar esa misma exclusividad como criterio eliminatorio en la nueva licitación. Solicita que la Contraloría General ordene al Banco Popular modificar el requisito de experiencia bancaria de manera que: 1) se permita acreditar los 3 años de experiencia con un solo cliente bancario supervisado por SUGEF, cuando el oferente demuestre haber operado bajo cláusula de exclusividad de categoría; 2) se amplíe el período de referencia a los últimos 6 años, de manera que las agencias con exclusividad puedan demostrar experiencia con más de un cliente bancario en un horizonte temporal mayor; o 3) se amplíe la categoría para incluir intermediarios tecnológicos, emisores de tarjetas y entidades financieras reguladas no bancarias. Asimismo, se solicita que para el caso de consorcios este requisito se cumpla de manera complementaria entre los integrantes.

La **Administración** al atender la audiencia especial conferida declara parcialmente con lugar la objeción del recurrente. Afirma que será admisible acreditar la experiencia requerida mediante la prestación de servicios a un único cliente bancario supervisado por la SUGEF, siempre que el oferente demuestre fehacientemente haber operado bajo una cláusula de exclusividad por categoría, lo cual habría limitado, por razones contractuales, la posibilidad de atender a otras entidades del mismo sector de manera simultánea. Asimismo, indica que se amplía el período de referencia de la experiencia a los últimos ocho (8) años, con el propósito de garantizar condiciones de mayor razonabilidad y proporcionalidad en la verificación de la experiencia, permitiendo que aquellas agencias que hayan laborado bajo esquemas de exclusividad puedan acreditar experiencia con más de un cliente bancario en un horizonte temporal más amplio, sin que ello implique una restricción injustificada a la libre concurrencia ni a la participación efectiva de potenciales oferentes. No obstante lo indicado, agrega que no se acoge la solicitud del punto tercero de la petitoria del recurrente sobre ampliar la categoría para incluir intermediarios tecnológicos, emisores de tarjetas o entidades financieras reguladas no bancarias. Afirma que ello obedece a la naturaleza particular del negocio bancario, al entorno regulatorio estricto en el que opera esa Administración y a la necesidad de contar con experiencia específica, directa y objetivamente comparable en la prestación de servicios de publicidad y comunicación institucional dentro del sistema financiero supervisado. Afirma que las entidades bajo la supervisión de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) se encuentran sujetas a altos estándares regulatorios en materia de gestión de riesgos, cumplimiento normativo, publicidad de productos financieros, protección del consumidor, prevención de legitimación de capitales y reputación institucional, elementos que inciden directamente en la planificación, ejecución y validación de las estrategias publicitarias. Agrega que la experiencia adquirida con intermediarios tecnológicos, emisores de tarjetas u otras entidades financieras no bancarias no resulta plenamente equiparable ni sustituible, ya que dichas entidades operan bajo modelos de negocio, marcos regulatorios y niveles de supervisión distintos. Añade que la exigencia de que la experiencia se haya adquirido exclusivamente con entidades supervisadas por SUGEF responde a criterios objetivos, razonables y proporcionales, directamente vinculados con el objeto contractual y orientados a garantizar que la agencia contratada cuente con un conocimiento probado del entorno regulado, la sensibilidad comunicacional y la responsabilidad institucional que exige la gestión publicitaria de una entidad bancaria, sin que ello implique una restricción arbitraria a la libre concurrencia. **Para lo cual el Banco realizará la divulgación correspondiente de esta modificación.**

La empresa recurrente indica que el pliego exige, como condición de admisibilidad, que el oferente demuestre al menos 3 años de experiencia en el sector bancario supervisado por SUGEF, mediante dos cartas de referencia de clientes bancarios distintos, dentro de los últimos 4 años, con inversión anual igual o superior a USD \$1,000,000 (cláusula 2.6.1.3). Al respecto solicita se permita acreditar los 3 años de experiencia con un solo cliente bancario supervisado por SUGEF, cuando el oferente demuestre haber operado bajo cláusula de exclusividad de categoría; que se amplíe el período de referencia a los últimos 6 años, de manera que las agencias con exclusividad puedan demostrar experiencia con más de un cliente bancario en un horizonte temporal mayor; o se amplíe la categoría para incluir intermediarios tecnológicos, emisores de tarjetas y entidades financieras reguladas no bancarias. Al respecto, la Administración indicó que conforme a lo señalado por el Área Técnica, se establece que será admisible acreditar la experiencia requerida mediante la prestación de servicios a un único cliente bancario supervisado por la SUGEF, siempre que el oferente demuestre fehacientemente haber operado bajo una cláusula de exclusividad por categoría, lo cual habría limitado, por razones contractuales, la posibilidad de atender a otras entidades del mismo sector de manera simultánea. De igual forma amplía el período de referencia de la experiencia a los últimos ocho (8) años. No obstante, no acoge la solicitud de ampliar la categoría para incluir intermediarios tecnológicos, emisores de tarjetas o entidades financieras reguladas no bancarias ya que argumenta que la experiencia adquirida con intermediarios tecnológicos, emisores de tarjetas u otras entidades financieras no bancarias no resulta plenamente equiparable ni

sustituible, ya que dichas entidades operan bajo modelos de negocio, marcos regulatorios y niveles de supervisión distintos. En consecuencia, la exigencia de que la experiencia se haya adquirido exclusivamente con entidades supervisadas por SUGEF responde a criterios objetivos, razonables y proporcionales, directamente vinculados con el objeto contractual y orientados a garantizar que la agencia contratada cuente con un conocimiento probado del entorno regulado. Añade que el Banco realizará la divulgación correspondiente de esta modificación. Por lo anterior, lo que procede es **declarar parcialmente con lugar** la objeción en este punto.

5) Carácter optativo e injustificado del pago de supervisión de eventos. Criterio de la División. La cláusula 1.6 PRECIO PARTIDA ÚNICA 1.6.1 Servicio de publicidad y comunicación código SICOP 8210180292181927 el oferente debe cotizar de acuerdo con el siguiente detalle: (...) C. *Servicios de coordinación y supervisión de eventos por parte del Banco Popular y sus Sociedades, pagarán los siguientes montos máximos: Servicio. A. Si el evento se realiza dentro del Gran Área Metropolitana se pagará la suma máxima de \$150,00 (ciento cincuenta dólares 00/100). B. Si el evento se realiza fuera del Gran Área Metropolitana se pagarán máximo \$350,00 (trescientos cincuenta dólares 00/100).*"

Afirma la **recurrente** que el propio pliego exige en su apartado 2.6.5.2 la contratación de un equipo especializado de BTL con Project Manager, Productores y Analistas de Logística, lo que evidencia que la supervisión de eventos es una actividad esencial y recurrente del servicio, no opcional. Añade que hacer potestativo el pago por este servicio desnaturaliza la contratación y deja al contratista sin retribución por un servicio que el pliego le exige como obligatorio. Solicita que se ordene al Banco Popular: 1) hacer obligatorio el pago de supervisión de eventos para todos los eventos en que intervenga la agencia; 2) establecer una tarifa diaria de supervisión, no una tarifa única por evento, que reconozca la extensión real del servicio; y 3) revisar los montos de USD \$150 y USD \$350 para que sean congruentes con los costos reales del personal especializado exigido y los gastos de transporte, hospedaje y viáticos que implica la cobertura de eventos, particularmente fuera del GAM.

La **Administración** al atender la audiencia especial conferida rechaza la objeción. Indica que esa Administración no considera que el pago de supervisión sea obligatorio ni considera modificar la estructura de tarifa propuesta, quedando a disposición del Banco Popular la definición de los eventos que sí lo requieren, de acuerdo a interés Institucional. Agrega que eso es así por cuanto el esquema definido en el pliego contempla no solo los montos establecidos por supervisión, sino también otras fuentes de retribución para el contratista, tales como una comisión de hasta el 4% en participaciones publicitarias, así como comisiones asociadas a producción, ejecución de eventos, contratación de hoteles, alimentación, entre otros servicios relacionados. Añade que esos componentes adicionales permiten cubrir de manera integral los costos asociados a la supervisión del equipo, incluyendo gastos operativos, logísticos y de desplazamiento, incluso en eventos fuera del GAM. Indica que el modelo establecido resulta equilibrado y suficiente, por lo que no se considera realizar cambios en este apartado y que es adecuado el modelo propuesto en el pliego, aunado a que los montos fueron tomados de acuerdo a la tabla de viáticos del Reglamento de Viáticos de la Contraloría General de la República. Aduce que la resolución Nro. R-DCP-SICOP-01623-2024 del Órgano Contralor apoya la posición de esa Administración en cuanto a que cada institución conoce sus propias necesidades las cuales plasma en el pliego y que son los oferentes quienes deben ajustarse a ellas.

Para esta Contraloría General la cláusula 1.6.1. apartado C) al regular los servicios de coordinación y supervisión de eventos por parte del Banco, sólo regula los montos de prestación de los servicios realizados dentro o fuera de la GAM, no obstante, no especifica rangos de cantidad de personal requerido ni de tiempos de duración del evento, lo cual podría ser perjudicial para los oferentes, al tener que disponer de más personal o de más tiempo en la atención de dichos eventos con los consiguientes costos que eso representa. Por lo anterior, se considera que dichos aspectos sí deberían estar objetivados de mejor forma y con mayor claridad y transparencia en el pliego, por lo que en relación con este extremo se declara **con lugar** la objeción planteada. Deberá el Banco clarificar el el clausulado del pliego lo relativo a los rangos de cantidad de personal y tiempos del servicio de coordinación y supervisión de eventos de manera estimada En relación con la objeción relativa a que se revisen los montos de USD \$150 y USD \$350 para que sean congruentes con los costos reales del personal especializado exigido y los gastos de transporte, hospedaje y viáticos que implica la cobertura de eventos, particularmente fuera del GAM; esta Contraloría General considera que la empresa recurrente no aporta prueba técnica ni realiza un ejercicio que demuestre si los montos de \$150 y \$350 propuestos por el Banco, son incongruentes con los costos reales del personal especializado y los gastos de transporte, hospedaje y viáticos que implica la atención de estos eventos principalmente fuera de la GAM. Como fue indicado en el acápite sobre la fundamentación de los recursos, 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 artículo 16 de la LGAP. Por lo anterior, lo que procede es **rechazar de plano** la objeción en este punto.

6) Plazo irrazonable para presentación de documentos apostillados de redes internacionales y medios digitales. Criterio de la División. La cláusula 2.6.1.4.3 del pliego indica: "*La emisión de los documentos en el extranjero debe ser presentados con la oferta y no podrá ser mayor a tres meses respecto a la fecha de apertura de ofertas. Todos los documentos emitidos en el extranjero deberán presentarse en la etapa de evaluación de las ofertas, debidamente certificados por notario público, y el adjudicatario al fiscalizador del contrato deberá presentar la documentación debidamente consularizados y/o apostillados según corresponda dentro del plazo de cinco días después de haber quedado en firme la adjudicación, además se deberá aportar la personería jurídica o su documento homólogo según el país de origen donde se emita la certificación, en donde se demuestre que el firmante de la certificación ostenta poder suficiente para tales efectos.*". Por su parte, la cláusula 2.6.4 del pliego indica: "**REFERENCIAS DE CRÉDITO:** 2.6.4.1 El oferente debe presentar 8 cartas de crédito (producción y medios) distribuidas de la siguiente manera: 3 cartas de medios de comunicación, 1 carta de un representante de Google, 1 carta de representación de TikTok, 1 carta de Grupo Meta y 1 carta de un servidor de programática, 1 productor de eventos, que sean reconocidos en el mercado nacional y que tengan relación directa con la agencia, indicando el número de años completos en que se ha sido su cliente y la calificación de crédito que tiene la agencia con ese proveedor. La fecha de emisión de estas referencias no debe ser superior a tres meses anteriores a la presentación de la oferta. En caso de corresponder a una oferta en Consorcio, estas referencias deberán ser acreditadas por cada una de las empresas que lo integran."

Indica que el **recurrente** que los procesos de apostilla en el extranjero pueden tardar entre 2 y hasta 6 semanas dependiendo del país, lo que hace materialmente imposible cumplir el plazo de 5 días hábiles. Añade que las plataformas digitales globales como Meta y Google no emiten cartas firmadas con representación legal local, lo que convierte este requisito en una condición de imposible cumplimiento para estas plataformas específicas. Indica que ambas cláusulas son contrarias a los principios de razonabilidad y eficiencia de la contratación administrativa, así como la libre concurrencia. Solicita que se ordene al Banco Popular ampliar el plazo para presentación de documentos apostillados a un mínimo de treinta días hábiles posteriores a la firmeza del acto de adjudicación; aceptar como equivalente la certificación notarial en la etapa de oferta y exigir la Apostilla únicamente en la etapa de ejecución contractual. Para plataformas digitales internacionales sin representación legal local (Meta, Google, TikTok, plataformas programáticas), solicitamos aceptar documentos emitidos electrónicamente desde las plataformas oficiales o cartas del representante autorizado regional como equivalentes a la carta en original con personería.

La Administración al contestar la audiencia inicial conferida **declara con lugar la objeción**. Indica que sobre el plazo para la presentación de documentos apostillados de redes internacionales y medios digitales, esa Administración considera que el plazo establecido de cinco días hábiles posteriores a la firmeza de la adjudicación y por ser plataformas internacionales pueden atrasar el proceso. Indica que el Banco realizará las correcciones necesarias para garantizar la viabilidad del proceso, por lo que se permitirá que: 1. Cartas de TikTok: se permitirá que sean presentadas a través de la plataforma Aleph, cuando corresponda. 2. Cartas de Google: se aceptarán cartas emitidas por Growth, aunque se aclara que no implican transacciones económicas con Growth. 3. Cartas de Meta: se eliminará el requisito de carta firmada por el representante del país. 4. Aceptar cartas digitales emitidas Google o TikTok, en lugar de los originales apostillados o consularizados. Añade que esas modificaciones buscan mantener la eficiencia y razonabilidad del proceso, sin afectar los principios de libre concurrencia ni retrasar la adjudicación. **Para lo cual el Banco realizará la divulgación correspondiente de esta modificación.**

Dado que la Administración se allana procede declarar **con lugar** la objeción y con ello se entiende que para la plataforma digital de TikTok se permitirá la presentación de cartas a través de la plataforma Aleph, cuando corresponda, para la plataforma de Google, se aceptarán cartas emitidas por Growth, aunque se aclara que no implican transacciones económicas con Growth, en la plataforma digital Meta se elimina el requisito de carta firmada por el representante del país y respecto de las plataformas Google y Tiktok se aceptarán cartas digitales en lugar de los originales apostillados o consularizados. Queda bajo la responsabilidad de la Administración que las modificaciones de la cláusula 2.6.4.1 del pliego en los términos indicados cumplen con los criterios de calidad, desempeño y funcionalidad; tal y como lo dispone el numeral 40 de la LGCP en relación con el ordinal 65 del reglamento a dicha norma legal.

7) Plazo de 3 días hábiles para sustitución de personal es irrazonable. Criterio de la División. La cláusula del pliego 2.6.5.12 señala: *“El Banco podrá solicitar en cualquier momento a la empresa la sustitución de cualquier persona que esté prestando el servicio. Esto ante el incumplimiento de las actividades propias, o que su conducta lesione de alguna manera los intereses Institucionales. Esta sustitución deberá hacerse efectiva en un plazo no mayor a los 3 días hábiles, el nuevo técnico debe poseer conocimientos y experiencia igual o similar al técnico que es sustituido. La empresa no podrá utilizar al técnico sustituido en ninguna otra labor relacionada con el Banco mientras exista esta contratación.”*

Afirma que el **recurrente** que el plazo de 3 días hábiles resulta irrazonable para el proceso de reclutamiento, selección, entrevista e incorporación de los perfiles profesionales de personal exigidos en el pliego, lo cual debería ser entre 2 y 6 semanas. Agrega que este plazo genera riesgo real de multas y penalidades por incumplimiento ante situaciones que escapan al control razonable del contratista, y además resulta contrario a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y eficiencia. Solicita se ordene al Banco Popular establecer un plazo de sustitución de personal de no menor de 22 días hábiles para los casos de sustitución por solicitud del Banco y de 30 días naturales para los casos de fuerza mayor debidamente justificada.

La **Administración** al referirse a la audiencia inicial conferida declara parcialmente con lugar la objeción. Indica que con el alegato sobre el plazo para la sustitución de personal, esa Administración después de realizar una evaluación, reconoce la complejidad asociada a los procesos de reclutamiento y selección para perfiles que cumplen con los requisitos establecidos en el pliego. Añade que el punto 2.6.5.12, se ajustará de la siguiente forma: *“2.6.5.12 El Banco podrá solicitar en cualquier momento a la empresa la sustitución de cualquier persona que esté prestando el servicio. Esto ante el incumplimiento de las actividades propias, o que su conducta lesione de alguna manera los intereses Institucionales. Esta sustitución deberá hacerse efectiva en un plazo no mayor a los 15 días hábiles, el nuevo personal debe poseer conocimientos y experiencia igual o similar al técnico que es sustituido. La empresa no podrá utilizar al personal sustituido en ninguna otra labor relacionada con el Banco mientras exista esta contratación”*. Indica que lo anterior considerando que, en condiciones normales, existen mecanismos como el preaviso laboral, el cual usualmente es de aproximadamente un mes, lo que permite a las agencias gestionar con antelación los procesos de reemplazo y asegurar la continuidad del servicio. Agrega que ese plazo resulta razonable y suficiente para la identificación, selección e incorporación de un recurso que cumpla con los requisitos exigidos. **Para lo cual el Banco realizará la divulgación correspondiente de esta modificación.**

Dado que la Administración se allana procede declarar **parcialmente con lugar** la objeción, siendo que la Administración accede a modificar la cláusula 2.6.5.12 del pliego en el sentido de ampliar el plazo de sustitución de personal de un plazo no mayor de 3 días hábiles a un plazo no mayor a los 15 días hábiles; pero niega la posibilidad de que dicho plazo sea no menor de 22 días hábiles para los casos de sustitución por solicitud del Banco y de 30 días naturales para los casos de fuerza mayor debidamente justificada. Queda bajo la responsabilidad de la Administración que las modificaciones cumplan la publicidad respectiva.

CONSIDERACIÓN DE OFICIO PARA LA ADMINISTRACIÓN. No obstante lo dicho anteriormente, este órgano contralor identifica en la respuesta de la Administración a la audiencia especial una inconsistencia, ya que si bien muestra cómo quedará la nueva redacción de las cláusulas incluyendo el plazo de 15 días hábiles, en su desarrollo indica lo siguiente: *“Lo anterior considerando que, en condiciones normales, existen mecanismos como el preaviso laboral, el cual usualmente es de aproximadamente un mes, lo que permite a las agencias gestionar con antelación los procesos de reemplazo y asegurar la continuidad del servicio. / Se estima que este plazo resulta razonable y suficiente para la identificación, selección e incorporación de un recurso que cumpla con los requisitos exigidos”*. (El

resaltado es propio) (ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/“Recursos de objeción tramitados por la CGR [Consultar]”/“Auto No. 805202600000386”/“Documento de respuesta No. 806202600000794”).

La redacción anterior, da a entender que el plazo que la Administración estimó razonable y suficiente fue el de un mes; sin embargo, el que utilizará para la modificación es el de 15 días hábiles. Por ello, la Licitante **deberá** precisar con claridad cuál es el plazo que elige para modificar las cláusulas de cita, debiendo asegurarse que el plazo escogido no afecte los intereses de la Administración.

8) Multa por insatisfacción subjetiva violenta el principio de seguridad jurídica. Criterio de la División. La cláusula 4.5.1.2 del pliego establece: *“Cuando la entrega de productos o servicios solicitados por el Banco sea de forma parcial o insatisfactoria o se incumpla una instrucción dada formalmente por el Banco a la agencia de publicidad sobre un proyecto en específico, se aplicará una multa de un 5% sobre el monto que esté estipulado en el ítem correspondiente a dicha contratación y se pagará únicamente por el producto o servicio recibido conforme. La multa, será rebajada de la factura que se presente para dicho cobro o en la factura del fee mensual.”*

Afirma la **recurrente** que existe un elemento subjetivo en la valoración por parte del banco para tener por satisfactoria la entrega de un producto o servicio, lo cual crea inseguridad jurídica. Solicita que se ordene al Banco Popular eliminar la multa por “insatisfacción” o, en su defecto, definir con absoluta claridad y objetividad los criterios que constituirían una entrega insatisfactoria, mediante estándares mensurables, verificables y previamente conocidos por el contratista, tales como métricas de desempeño (KPIs) establecidas de común acuerdo al inicio de cada proyecto.

La **Administración** al contestar la audiencia inicial conferida rechaza de plano la objeción del recurrente. Indica que el recurrente no realizó ningún tipo de ejercicio hipotético que fundamente la irrazonabilidad de los montos pecuniarios sancionatorios o que haya establecido los perjuicios que le generan las cláusulas de multa al ordenamiento y los principios de la contratación administrativa. Añade en su apoyo la resolución R-DCP-SICOP-01625-2025. Agrega que no obstante lo indicado, esa Administración, una vez iniciado el contrato, definirá una tabla de evaluación por entregable, la cual será elaborada de manera conjunta entre el Banco y el Contratista, contemplando parámetros claros y medibles que aseguren la calidad de los productos y la correcta aplicación de la marca, manteniendo la multa y su porcentaje. **Solicita declarar sin lugar el recurso en este extremo, ya que el mismo carece de total fundamentación.**

Es criterio del Órgano Contralor que la cláusula 4.5.1.2 del pliego introduce una valoración subjetiva en la determinación de aquellos productos o servicios que serán tenidos como insatisfactorios por parte del Banco, por lo que la condición para aplicar la multa queda bajo un criterio de valoración subjetiva, por cuanto no está objetivizada el tipo de conducta o el hecho que hace insatisfactorio un determinado bien o servicio, dejándolo a la libre valoración del banco, debiendo existir más bien una tipificación ex ante desde el propio pliego las conductas que generan una determinada multa. Por lo anterior se declara **con lugar** la objeción en este extremo, debiendo efectuar la modificación respectiva

CONSIDERACIÓN DE OFICIO: Deberá el Banco una vez identificadas en el pliego esas conductas generadoras de multa, realizar un análisis técnico que justifique para dichas conductas el porcentaje de multa que se le está asociando, para lo cual deberá seguirse las regulaciones establecidas en el artículo 116 del RLGCP en relación con el monto, plazo, riesgo, repercusiones de un eventual incumplimiento para el servicio que se brinde o para el interés público y la posibilidad de incumplimientos parciales o por líneas.

9) Multas por incumplimiento de KPIs digitales sobre base mensual resultan improcedentes. Criterio de la División. La cláusula 4.5.1.5 del pliego indica: *“En caso de que la agencia no cumpla con uno o más de los KPIs (Indicadores Clave de Desempeño) definidos por el Banco y previamente establecidos para las estrategias digitales; se aplicará una multa del 2.5% sobre el fee mensual, suma que será rebajada de la factura que se presente para dicho cobro.”*

Indica la **recurrente** que los KPIs en estrategia digital son indicadores que se evalúan sobre períodos acumulativos (trimestrales o anuales), no mes a mes. Añade que aplicar multas mensuales sobre métricas que son por naturaleza de largo plazo distorsiona la medición del desempeño y expone injustamente al contratista a penalidades por fluctuaciones normales del mercado. Solicita que se ordene al Banco Popular establecer que la evaluación del cumplimiento de KPIs digitales se realizará de forma trimestral o anual según corresponda, que los KPIs sean definidos de forma participativa entre el Banco y la agencia al inicio de cada período, y que las multas solo apliquen cuando el incumplimiento sea acumulado y no atribuible a factores externos al control de la agencia.

La **Administración** al contestar la audiencia inicial conferida declara parcialmente con lugar la objeción del recurrente. Indica que la evaluación del cumplimiento de los KPIs digitales se realizará **de forma trimestral, en lugar de mensual**, considerando la naturaleza variable y acumulativa del desempeño en estrategias digitales. Añade que los KPIs serán definidos de manera conjunta entre el Banco y la agencia adjudicada al inicio de cada período, con el fin de asegurar que estos sean realistas, medibles y alineados a los objetivos estratégicos. Indica que en cuanto a la aplicación de multas, estas se ejecutarán únicamente cuando se evidencie un incumplimiento acumulado en el período evaluado, siempre que dicho incumplimiento sea atribuible a la gestión de la agencia y no a factores externos fuera de su control. **Para lo cual el Banco realizará la divulgación correspondiente de esta modificación.**

Conforme a lo establecido en el punto “A)” del apartado “II.- SOBRE EL FONDO DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS” de esta resolución, se tiene que la Administración se allanó a una de las pretensiones de la recurrente. Vistos los argumentos de las partes, concluye esta División que la Administración se allanó a la pretensión de la objetante que fue precisada anteriormente; razón por la cual, de conformidad con los artículos 40, 89 y 95 de la LGCP y los numerales 249 y 254 del RLGCP, al no observarse que con el allanamiento se violenten normas o principios del ordenamiento jurídico, se declara **con lugar** el recurso de objeción interpuesto por la empresa GRUPO COMUNICACIÓN GARNIER

SOCIEDAD ANÓNIMA en los términos indicados. En dicho caso, se presume que la Administración ponderó cuidadosamente la conveniencia de la modificación al pliego que plantea, lo cual corre bajo su entera responsabilidad.

10) Plazo de 10 días hábiles para pago de proveedores es incompatible con la práctica comercial. Criterio de la División. La cláusula 4.4.5 del pliego indica: “El contratista a su vez deberá pagar a sus proveedores en plazo máximo de 10 días hábiles posteriores al recibo de la transferencia por parte del Banco, el BANCO podrá solicitar cuando así lo requiera la evidencia de las transferencias. La agencia debe establecer y gestionar un proceso claro y eficiente de pagos a proveedores, alineado con los tiempos y condiciones contractuales del Banco. Será responsable de realizar los pagos a terceros dentro de los plazos acordados, sin afectar la operación o reputación del Banco. El Banco podrá solicitar evidencia, cuando así se requiera.”

La **recurrente** afirma que las agencias de publicidad mantienen relaciones comerciales con medios de comunicación bajo condiciones de crédito negociadas —típicamente de 30 a 60 días— lo que les permite gestionar el flujo de caja entre la compra de medios y el cobro al cliente. Añade que el plazo de 10 días hábiles para repagar a proveedores es incompatible con la forma estándar de operación del sector, pone en riesgo las relaciones crediticias de la agencia con sus proveedores estratégicos y puede afectar la continuidad y calidad del servicio al Banco. Solicita que se ordene al Banco Popular ampliar el plazo máximo de pago a proveedores a no menos de treinta días naturales a partir del recibo de la transferencia del Banco, para que sea compatible con los usos y prácticas del sector de medios y producción publicitaria.

La **Administración** al contestar la audiencia inicial conferida rechaza de plano la objeción del recurrente. Indica que en contrataciones anteriores de similar naturaleza se ha aplicado el plazo de 10 días hábiles para el pago de proveedores sin inconvenientes operativos para las agencias, siendo una práctica viable; lo cual responde además a la facultad discrecional de cada institución de plasmar en el pliego la mejor forma de satisfacer las necesidades propias de su gestión de cara al interés público, a lo cual los oferentes deben avenirse y no la Administración la que debe adecuarse, enfoque que haya apoyo en la resolución R-DCP-SICOP-01623-2024. Solicita declarar sin lugar el recurso en este extremo, ya que el mismo carece de total fundamentación.

En el caso, estima esta Contraloría General que la empresa recurrente no aporta prueba técnica que demuestre porqué el plazo de 10 días hábiles para el pago de proveedores resulta perjudicial para la gestión operativa de las agencias o resulte ser una forma incompatible con las operaciones del sector o contraria a la dinámica del mercado. Como fue indicado en el acápite sobre la fundamentación de los recursos, 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 artículo 16 de la LGAP. De igual forma el artículo 19 del RLGCP establece que el pago a los proveedores no puede exceder de 30 días naturales por lo que la cláusula estaría regulando un plazo (10 días hábiles) dentro del margen legal aceptado por esa norma. Por lo anterior, lo que procede es **rechazar de plano** la objeción en este punto.

Recurso 800202600000606 - PUBLIMARK SOCIEDAD ANONIMA

En relación con la resolución de este recurso, se remite a la posición emitida por esta Contraloría General en el apartado "Recurso 800202600000610 - GECKO PUBLICIDAD SOCIEDAD ANONIMA".

Recurso 800202600000602 - MULTI MARKET SERVICES COMMUNICATION COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA

En relación con la resolución de este recurso, se remite a la posición emitida por esta Contraloría General en el apartado "Recurso 800202600000610 - GECKO PUBLICIDAD SOCIEDAD ANONIMA".

Recurso 800202600000597 - GRUPO DE COMUNICACION GARNIER SOCIEDAD ANONIMA

En relación con la resolución de este recurso, se remite a la posición emitida por esta Contraloría General en el apartado "Recurso 800202600000610 - GECKO PUBLICIDAD SOCIEDAD ANONIMA".

5. Aprobaciones

Encargado	PABLO PACHECO SOTO	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	15/04/2026 15:05	Vigencia certificado	13/03/2025 10:22 - 12/03/2029 10:22
DN Certificado	CN=PABLO PACHECO SOTO (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=PABLO, SURNAME=PACHECO SOTO, SERIALNUMBER=CPF-02-0485-0422		
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)	15/04/2026 15:06	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		

Encargado	EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	15/04/2026 15:16	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

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	20/04/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00607-2026	Fecha notificación	15/04/2026 15:26