

Emitir resolución de recursos

1. Generar resolución de recursos

Digitador	Jered Gabriel Castillo Torres		
Fecha/hora gestión	16/09/2026 09:34	Fecha/hora resolución	16/09/2026 10:51
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000001738
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000020-0000100001	Nombre Institución	BANCO NACIONAL DE COSTA RICA
Descripción del procedimiento	CONTRATACION DE UNA AGENCIA DE COMUNICACION QUE BRINDE APOYO A LA DRI DEL BNCR EN GESTION DE PRENSA, COMUNICACION ESTRATEGICA Y GESTION DE CRISIS		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000001894	21/08/2026 16:43	ANA PATRICIA JIMENEZ GONZALEZ	IMAGEN Y COMUNICACION CREATIVA C Y L SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	Por el fondo
8002026000001886	21/08/2026 12:21	MARLENE FERNANDEZ FERNANDEZ	AGENCIA INTERAMERICANA DE COMUNICACION SOCIEDAD ANONIMA	Con lugar	Allanamiento

Emitir el por tanto de la resolución	☐
--------------------------------------	--------------------------

3. *Resultando

I.- Que el día veintiuno de agosto de dos mil veintiséis, mediante el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), las empresas Imagen y Comunicación Creativa C y L S.A. (recurso No. 8002026000001894) y Agencia Interamericana de Comunicación S.A. (recurso No. 8002026000001886) presentaron ante esta Contraloría General de la República, recurso de objeción contra el pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. 2026LY-000020-0000100001, promovida por el Banco Nacional de Costa Rica para la contratación de una agencia de comunicación que brinde apoyo a la DRI del BNCR en gestión de prensa, comunicación estratégica y gestión de crisis.

II.- Que mediante auto No. 8052026000001245 del veinticuatro de agosto de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Licitante para que se refiriera al recurso interpuesto; misma que fue atendida mediante el documento No. 8062026000002275 del tres de septiembre de dos mil veintiséis.

III.- Que la presente resolución se emite dentro del plazo de ley y en su trámite se han observado las prescripciones legales y reglamentarias correspondientes.

4. *Considerando

Recurso 8002026000001894 - IMAGEN Y COMUNICACION CREATIVA C Y L SOCIEDAD ANONIMA

I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES: 1.- SOBRE LA REGLA FISCAL. De conformidad con el artículo 11 y el Capítulo IV, ambos del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 del 3 de diciembre de 2018 y el Decreto Ejecutivo N°41641-H, Reglamento al Título IV de la Ley N°9635, Responsabilidad Fiscal de la República, se recuerda a la Administración licitante, su deber de verificar desde la fase de presupuestación de la contratación, el cumplimiento al límite de regla fiscal previsto para el ejercicio económico del año en curso, así como el marco de presupuestación plurianual dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política. Para estos efectos, la Administración deberá adoptar las medidas de control interno necesarias para verificar que el monto asignado a la contratación que se licita cumple con dichas disposiciones, debiendo advertirse que su inobservancia podría generar responsabilidad administrativa del funcionario, conforme lo regulado en el artículo 26 de la citada Ley.

2.- SOBRE LA PRECLUSIÓN PROCESAL. Según se constata en el expediente electrónico, el pliego de condiciones del procedimiento de marras se objeta por segunda ocasión, por lo cual merece especial importancia considerar la figura de la preclusión procesal consagrada en los artículos 90 de la LGCP y 250 del RLGCP, los cuales establecen que, cuando se recurra un pliego de condiciones que ya había sido sometido al recurso de objeción, es susceptible de ser impugnado únicamente el contenido del reglamento de la contratación que fue modificado, no así las cláusulas que ya están consolidadas.

En ese sentido, se advierte que como parte del análisis de forma y fondo que este órgano contralor debe revisar, también se verificará si los argumentos esgrimidos en los recursos interpuestos, versan sobre las cláusulas modificadas oficiosamente por la Administración, o bien, en virtud de la resolución No. R-DCP-SICOP-01238-2026 del 13 de julio de 2026, mediante la cual se atendió la primera ronda de objeciones al reglamento de la contratación (ver expediente electrónico de la contratación No. 2026LY-000020-0000100001, apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/“Recursos de objeción tramitados por la CGR [Consultar]”/“Resolución No. R-DCP-SICOP-01238-2026”); caso contrario, operará la sanción de la preclusión procesal de encontrarse aspectos que ya se encuentran consolidados por no objetarse en el momento procesal oportuno.

II.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECCIÓN NO. 8002026000001894 INTERPUESTO POR LA EMPRESA IMAGEN Y COMUNICACIÓN CREATIVA C Y L SOCIEDAD ANÓNIMA. Se resuelve conforme a lo indicado por el recurrente, que consta en el expediente del recurso de objeción.

1) Cláusula C.6.: exclusividad. Criterio de la División. El pliego de condiciones establece: “El pliego de condiciones establece: “C.6. CLAUSULA DE EXCLUSIVIDAD / El contratista deberá prestar los servicios objeto de la presente contratación en condición de exclusividad para el banco durante toda la vigencia del contrato. En consecuencia, no podrá brindar servicios iguales o similares a otras entidades financieras debido al acceso a información estratégica, confidencial o sensible del banco. / En caso de que, al momento de firmeza de la adjudicación, el adjudicatario mantenga una relación contractual vigente con otra entidad financiera competidora del banco para la prestación de servicios iguales o similares, deberá acreditar la finalización o renuncia a dicha relación contractual como requisito previo a la formalización del contrato con el banco. El incumplimiento de esta condición impedirá la suscripción del contrato y facultará al banco para dejar sin efecto la adjudicación.” (El resaltado es propio) (Ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/“[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Complemento al pliego I Modificación agencia de comunicación.pdf (3.44 MB)”).

Solicita la **objetante** eliminar la cláusula de cita debido a que el Banco no justifica por qué el riesgo informativo que exige la exclusividad, pues señala que el estudio de mercado se realizó bajo condiciones de mercado ordinarias —sin exclusividad— y que la restricción resulta indeterminada al omitir indicar qué se entiende por “servicios iguales o similares” u “otras entidades financieras”. Añade que la cláusula lesiona la libertad de empresa al prohibir contratar con terceros, no es idónea porque el riesgo invocado es de naturaleza informativa y la exclusividad no impide filtración alguna, no es necesaria porque existen medios igualmente eficaces y menos gravosos en el pliego para tratar posibles riesgos y no es proporcionada porque obliga a las empresas a renunciar a relaciones contractuales vigentes, sin contraprestación alguna; recayendo sobre la empresa las responsabilidades que ello conlleva o posibles inhabilitaciones para contratar frente a la entidad financiera o toda la Administración Pública.

La **Administración** rechaza la solicitud de eliminar la cláusula de cita, pues estima que debe conservar mecanismos suficientes para resguardar su información estratégica, confidencial y sensible; no obstante, señala que, a fin de consolidar una regulación más precisa, objetiva y proporcional, aceptará la propuesta del recurrente Agencia Interamericana De Comunicación S.A. para modificar este extremo del pliego de condiciones.

En virtud de lo explicado en el apartado preliminar “2.- SOBRE LA PRECLUSIÓN PROCESAL” de esta resolución, de conformidad con la resolución No. R-DCP-SICOP-01238-2026 del 13 de julio de 2026, se observa que la cláusula impugnada no fue objeto de discusión en la primera ronda de objeciones (ver expediente electrónico de la contratación No. 2026LY-000018-0001102102, apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/“Recursos de objeción tramitados por la CGR [Consultar]”/“Resolución No. R-DCP-SICOP-01238-2026”); sin embargo, se trata de una cláusula que fue introducida oficiosamente por la Administración al reglamento de la contratación. Siendo así, es procedente su revisión en esta segunda ronda de objeciones.

Precisado lo anterior, pese a que la objetante no sustenta adecuadamente su propuesta de eliminar la cláusula de cita, al omitir demostrar: **a)** que no todas las entidades del sistema financiero costarricense serían, por sus funciones, competencia directa o indirecta del Banco; **b)** cuál sería numérica y económicamente el costo de la exclusividad a efectos de su incorporación dentro del precio o su absorción como prima de riesgos; **c)** por qué estima que las obligaciones que actualmente posee el pliego de condiciones en materia de confidencialidad son tan amplias y suficientes que tornen innecesario una obligación de exclusividad, y; **d)** de qué manera las alternativas propuestas de equipos dedicados y funcionalmente segregados, separación física, lógica y documental de la información, prohibición de reutilizar entregables y un deber de declaración y consulta previa ante nuevos encargos, serían mecanismos que sustituyan la exclusividad; considera este órgano contralor que la

cláusula impugnada sí presenta un problema de proporcionalidad en lo que respecta a la obligación de finalizar relaciones contractuales vigentes que posee el contratista, como requisito previo a la formalización del contrato con el banco, según se procede a explicar.

Como bien lo señala el recurrente, dar término a una relación contractual vigente, sin causa razonable para ello, genera responsabilidad para el contratista, sea a nivel privado como a nivel público; pues debe recordarse que, en materia contractual, existe el principio de que los "contratos nacen para ser cumplidos", el cual se encuentra positivizado en artículos como el 1022 (*"Los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes"*) y 1023 del Código Civil (*"Los contratos obligan tanto a lo que se expresa en ellos, como a las consecuencias que la equidad, el uso o la ley hacen nacer de la obligación, según la naturaleza de ésta"*).

En el caso en concreto de la contratación pública, en el artículo 119 de la LGCP, reconoce que incumplir con el objeto del contrato o abandonar su ejecución sin justa causa, son actuaciones dignas de sanción, según se puede apreciar en los incisos i) y j); conductas que también son identificadas en el artículo 193 del RLGCP como de incumplimiento grave de las obligaciones contractuales y que serán castigadas mediante la ejecución de la garantía de cumplimiento y cualesquiera otras multas, así como a aplicación de medidas en sede administrativa y judicial necesarias para obtener la plena indemnización de la Administración.

Sumado a lo anterior, el artículo 118 de la LGCP señala que dichas conductas podrían acarrear sanciones administrativas, civiles, penales —de ser el caso— y la posibilidad de exigir la responsabilidad por daños y perjuicios ocasionados a la Administración; incluso, dicho numeral citado contempla la posibilidad de imponer al contratista una inhabilitación simple de seis meses a dos años para participar en los concursos que promueva la propia entidad que impone la sanción, o bien, una inhabilitación calificada de dos a diez años para participar en los concursos con toda la Administración Pública, en aquellos casos donde se haya acreditado la causal prevista en los incisos a), c), d), e), f), g), h), j), k), l), m), n) y r) del artículo 119; aspecto que fue acertadamente señalado por la recurrente.

Considerando lo anterior, obligar al contratista a cancelar relaciones contractuales constituidas con anterioridad de forma válida, como requisito para formalizar el contrato con otra entidad financiera, constituye una medida totalmente desproporcionada, pues ignora por completo las consecuencias de distinta índole que podría sufrir el contratista, el cual además podría quedar en una posición desfavorable al tener que deshacerse de su cartera de clientes durante toda la vigencia del contrato. Lo anterior, sin perjuicio que la Administración pueda introducir cláusulas de confidencialidad para proteger la información que sea puesta a disposición del contratista durante la ejecución del contrato, siempre que ello así lo amerite.

En virtud de lo expuesto y teniendo en cuenta que la Administración modificará la cláusula impugnada para ajustarse a la propuesta del recurrente Agencia Interamericana de Comunicación S.A. y regular de mejor forma esta obligación de finalizar contratos vigentes, es criterio de este órgano contralor declarar **parcialmente con lugar** el recurso de objeción interpuesto por Imagen y Comunicación Creativa C y L S.A.

Recurso 8002026000001886 - AGENCIA INTERAMERICANA DE COMUNICACION SOCIEDAD ANONIMA

III.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECCIÓN NO. 800202600001886 INTERPUESTO POR LA EMPRESA AGENCIA INTERAMERICANA DE COMUNICACIÓN SOCIEDAD ANÓNIMA. Se resuelve conforme a lo indicado por el recurrente, que consta en el expediente del recurso de objeción.

1) Cláusula C.6.: exclusividad. Criterio de la División. El pliego de condiciones establece: “El pliego de condiciones establece: “C.6. *CLAUSULA DE EXCLUSIVIDAD / El contratista deberá prestar los servicios objeto de la presente contratación en condición de exclusividad para el banco durante toda la vigencia del contrato. En consecuencia, no podrá brindar servicios iguales o similares a otras entidades financieras debido al acceso a información estratégica, confidencial o sensible del banco. / En caso de que, al momento de firmeza de la adjudicación, el adjudicatario mantenga una relación contractual vigente con otra entidad financiera competidora del banco para la prestación de servicios iguales o similares, deberá acreditar la finalización o renuncia a dicha relación contractual como requisito previo a la formalización del contrato con el banco. El incumplimiento de esta condición impedirá la suscripción del contrato y facultará al banco para dejar sin efecto la adjudicación.*” (El resaltado es propio) (Ver apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/[F. Documento del Pliego de condiciones]”/“Complemento al pliego I Modificación agencia de comunicación.pdf (3.44 MB)”).

Alega la **objetante** que la cláusula introduce una restricción amplia, indeterminada, no motivada y desproporcionada al transformar una preocupación legítima de confidencialidad en una prohibición general de prestar servicios iguales o similares a entidades financieras, sin delimitar el riesgo competitivo real y los segmentos de mercado protegidos, sin diferenciar entre entidades que compiten directamente con el Banco Nacional y entidades que operan en mercados funcionalmente distintos y sin justificar por qué no resultan suficientes medidas menos gravosas. Por ello, propone su eliminación por falta de motivación y, de forma subsidiaria, que se modifique de la siguiente manera: “*El contratista deberá mantener estricta confidencialidad respecto de toda información estratégica, comercial, reputacional, operativa, financiera, tecnológica o institucional del Banco Nacional a la que tenga acceso durante la ejecución contractual. Dicha obligación comprenderá al contratista, su personal asignado, subcontratistas y cualquier tercero que intervenga en la prestación del servicio, quienes no podrán divulgar, reproducir, transferir, utilizar, aprovechar ni poner a disposición de terceros información del Banco para fines distintos a la ejecución del contrato. / El contratista deberá informar al Banco, al momento de presentar su oferta y durante la ejecución contractual, las relaciones contractuales vigentes que mantenga con entidades del sector financiero cuando dichas relaciones involucren servicios de comunicación estratégica, gestión de crisis, posicionamiento reputacional o asesoría comunicacional sustancialmente equivalentes a los contratados por el Banco. La sola existencia de una relación contractual con una entidad financiera no constituirá, por sí misma, una incompatibilidad. / Cuando la Administración estime que una relación contractual informada podría generar un conflicto de interés concreto, deberá valorarlo mediante acto motivado, con base en criterios objetivos, considerando al menos: la entidad involucrada, el segmento específico en que participa, el tipo de servicio prestado, el acceso real o potencial a información estratégica o sensible del Banco, la simultaneidad de los servicios, el equipo asignado y la posibilidad de adoptar medidas de mitigación. / Antes de exigir la terminación o renuncia de una relación contractual vigente, la Administración deberá valorar medidas proporcionales menos restrictivas, tales como acuerdos reforzados de confidencialidad, prohibición expresa de uso de información del Banco, separación de equipos, barreras internas o murallas de información, controles de acceso, auditorías, sustitución de personal asignado, abstención en asuntos específicos o cualquier otra medida que permita proteger adecuadamente los intereses institucionales. / Únicamente cuando la Administración demuestre, mediante acto motivado, la existencia de un conflicto directo, material y no mitigable, podrá requerir medidas adicionales respecto de la relación contractual incompatible. La sola condición de entidad financiera, supervisada o autorizada para operar en el sistema financiero costarricense no constituirá incompatibilidad automática ni impedirá, por sí sola, la formalización o ejecución del contrato.*”

La **Administración** acoge la modificación propuesta, al indicar que la finalidad perseguida puede alcanzarse mediante una regulación más precisa y equilibrada, considerando aspectos como el tipo de entidad involucrada, el servicio que se presta, la información a la que tendría acceso el contratista, el equipo asignado y la posibilidad de adoptar medidas de mitigación, tales como acuerdos reforzados de confidencialidad, separación de equipos, barreras internas de información, controles de acceso o abstención en asuntos específicos que le permitan mantener la protección de sus intereses institucionales, pero evitar una regulación que podría resultar más amplia de lo necesario y que eventualmente podría limitar la participación de oferentes o generar afectaciones al contratista sin una relación directa con la adecuada ejecución del objeto contractual.

En virtud de lo explicado en el apartado preliminar “2.- SOBRE LA PRECLUSIÓN PROCESAL” de esta resolución, de conformidad con la resolución No. R-DCP-SICOP-01238-2026 del 13 de julio de 2026, se observa que la cláusula impugnada no fue objeto de discusión en la primera ronda de objeciones (ver expediente electrónico de la contratación No. 2026LY-000018-0001102102, apartado “[2. Información de Pliego de condiciones]”/“Recursos de objeción tramitados por la CGR [Consultar]”/“Resolución No. R-DCP-SICOP-01238-2026”); sin embargo, se trata de una cláusula que fue introducida oficiosamente por la Administración al reglamento de la contratación. Siendo así, es procedente su revisión en esta segunda ronda de objeciones.

Ahora bien, 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 aceptará modificar la cláusula impugnada para sustituirla por la redacción propuesta por la objetante, argumentando que le permitirá mantener la protección de sus intereses institucionales y evitar una regulación que podría resultar más amplia de lo necesario y eventualmente limitar la participación de oferentes o generar afectaciones al contratista sin una relación directa con la adecuada ejecución del objeto contractual.

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 que la Administración valoró técnicamente la procedencia de la modificación al pliego y, en consecuencia, corre bajo su responsabilidad la justificación técnica del allanamiento. En consecuencia, deberá el Banco realizar la modificación propuesta y darle la debida publicidad.

CONSIDERACIÓN DE OFICIO PARA LA ADMINISTRACIÓN. No obstante el allanamiento total del Banco, este órgano considera indispensable hacer ver a la Administración lo siguiente. Según se observa en la modificación propuesta por la objetante Agencia Interamericana de Comunicación S.A., la cual será incorporada al pliego de condiciones, el Banco conservará la potestad de solicitar la terminación de contratos vigentes y celebrados con anterioridad por parte del contratista, toda vez que la redacción indica: "(...) **Antes de exigir la terminación o renuncia de una relación contractual vigente,** la Administración deberá valorar medidas proporcionales menos restrictivas, tales como acuerdos reforzados de confidencialidad, prohibición expresa de uso de información del Banco, separación de equipos, barreras internas o murallas de información, controles de acceso, auditorías, sustitución de personal asignado, abstención en asuntos específicos o cualquier otra medida que permita proteger adecuadamente los intereses institucionales. / Únicamente cuando la Administración demuestre, mediante acto motivado, la existencia de un conflicto directo, material y no mitigable, **podrá requerir medidas adicionales respecto de la relación contractual incompatible.** La sola condición de entidad financiera, supervisada o autorizada para operar en el sistema financiero costarricense no constituirá incompatibilidad automática ni impedirá, por sí sola, la formalización o ejecución del contrato." (El resaltado es propio) (ver apartado "[2. Información de Pliego de condiciones]"/"Recursos de objeción tramitados por la CGR [Consultar]"/"Recurso No. 8002026000001886").

Si bien es cierto se establecen medidas previas antes de llegar a la terminación de los contratos, dicha potestad se mantendría en última instancia y, de conformidad con lo explicado en el apartado "II.- SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECCIÓN NO. 8002026000001894 INTERPUESTO POR LA EMPRESA IMAGEN Y COMUNICACIÓN CREATIVA C Y L SOCIEDAD ANÓNIMA" de esta resolución, constituye una medida desproporcionada que omite las consecuencias jurídicas de finalizar un contrato sin causa justa.

Por ello, siendo que la propia Administración señala en su respuesta a la audiencia especial que concibe como posible proteger sus intereses sin necesidad de afectar más allá de lo necesario al contratista, debe **valorar la eliminación** de la facultad de solicitar la terminación de contratos vigentes que posea el contratista, a fin de que el pliego de condiciones no se consolide con cláusulas que resulten lesivas para la parte contratada.

5. Aprobaciones

Encargado	EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	16/09/2026 09:56	Vigencia certificado	29/11/2023 09:19 - 28/11/2027 09:19
DN Certificado	CN=EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=EDGAR RICARDO, SURNAME=HERRERA LOAIZA, SERIALNUMBER=CPF-01-0884-0876		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

Encargado	JERED GABRIEL CASTILLO TORRES	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	16/09/2026 10:50	Vigencia certificado	25/04/2025 16:02 - 24/04/2029 16:02
DN Certificado	CN=JERED GABRIEL CASTILLO TORRES (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=JERED GABRIEL, SURNAME=CASTILLO TORRES, SERIALNUMBER=CPF-01-1776-0486		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

6. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	21/09/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01674-2026	Fecha notificación	16/09/2026 10:52