

1. Generar resolución de recursos

Digitador	ANDREA MUÑOZ CERDAS		
Fecha/hora gestión	06/10/2026 09:55	Fecha/hora resolución	06/10/2026 13:04
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072026000001881
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2026LY-000001-0014400001	Nombre Institución	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS
Descripción del procedimiento	Servicios integrales de Agencia de Comunicación 360°		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002026000002108	14/09/2026 18:07	MARCOS GASTON BLANCO CAMPOS	LA TRES LETRAS DEL GENESIS SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano por improcedencia manifiesta	Por falta de fundamentación
8002026000002106	14/09/2026 12:17	Sharon Quirós Umaña	SUNSET CAPITAL SOCIEDAD ANONIMA	Rechazo de plano por improcedencia manifiesta	Por falta de fundamentación

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

3. *Resultando

I.- Que el día catorce de septiembre de dos mil veintiséis, las empresas **SUNSET CAPITAL S. A.** (recurso No. 8002026000002106) y **LA TRES LETRAS DEL GÉNESIS S. A.** (recurso No. 8002026000002108), interponen ante la Contraloría General de la República, a través del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), recursos de objeción en contra de las **modificaciones** al pliego de condiciones de la Licitación Mayor No. **2026LY-000001-0014400001** promovida por el **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS** (en adelante INEC) para la contratación del **“Servicio integrales de agencia de comunicación 360°”**.

II.- Que mediante auto No. 8052026000001374 de las siete horas cincuenta minutos del dieciséis de septiembre de dos mil veintiséis, esta División otorgó audiencia especial a la Administración licitante para que se pronunciara sobre los recursos de objeción interpuestos. Dicha audiencia fue contestada por la Administración, según respuesta consignada en el formulario del expediente digital del concurso impugnado.

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 8002026000002108 - LA TRES LETRAS DEL GENESIS SOCIEDAD ANONIMA

I.- Consideraciones de oficio. Este órgano contralor estima oportuno orientar la gestión de los procedimientos de contratación pública por medio de la siguiente consideración:

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.

II.- SOBRE LA PRECLUSIÓN PROCESAL DE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS EN LA SEGUNDA RONDA DE IMPUGNACIÓN DEL PLIEGO DE CONDICIONES: el principio de preclusión procesal es un concepto jurídico aplicado en los procedimientos de contratación pública, con el propósito de establecer límites temporales y sustantivos en las diferentes fases y subetapas de dicho proceso; en otras palabras, una vez que se ha tomado una decisión o se ha avanzado en una fase específica del procedimiento de contratación pública, no es jurídicamente apropiado retroceder a etapas previas que han sido superadas o impugnar los actos interlocutorios o finales que puedan ser objeto de recurso, cuando se haya agotado el plazo establecido por la normativa para hacerlo.

Dicha figura jurídica ha sido analizada ampliamente por parte de este órgano contralor en anteriores resoluciones, señalando en lo que interesa que: "(...) *el ordinal 90 de la Ley General de Contratación Pública regula lo siguiente: "La preclusión procesal opera en todos los tipos de recursos que regula la presente ley e implica la extinción de la facultad para impugnar el contenido del pliego de condiciones o el acto final del procedimiento según corresponda, cuando ya se ha ejercido con anterioridad el respectivo recurso o se contó con la posibilidad de hacerlo. (...)* Dicha figura jurídica pretende que todo procedimiento de contratación respete el principio de seguridad jurídica entre los participantes, con respecto a la tramitación de cada concurso, en cuanto a agotar las etapas del mismo en los plazos correspondientes, de forma que en el menor plazo posible se logre la satisfacción de la necesidad que se promueve con cada proceso de compra pública. (...)." (Ver resolución No. R-DCA-00296-2023 del 23 de febrero de 2023).

En ese mismo sentido, igualmente se han emitido otras resoluciones al respecto tales como: No. R-DCA-SICOP-00378-2023, R-DCA-SICOP-00395-2023, R-DCA-SICOP-00611-2023, R-DCA-SICOP-00746-2023, R-DCP-SICOP-00027-2024, R-DCP-SICOP-00778-2025, R-DCP-SICOP-01370-2025, R-DCP-SICOP-01681-2025 y R-DCP-SICOP-00894-2026.

De conformidad con lo antes expuesto, se puede concluir que la preclusión procesal es un precepto legal que impide retroceder o impugnar actos o decisiones previamente tomadas que se encuentran en firme; ello por cuanto implicaría un uso abusivo de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico, mediante la reapertura discusiones superadas, como por ejemplo en el caso del recurso de objeción, permitiría que cláusulas consolidadas -no impugnadas en el momento procesal oportuno- puedan ser nuevamente cuestionadas, impidiendo con ello la seguridad jurídica de la Administración y restantes participantes y el quebranto del principio de razonabilidad.

En tal sentido, para efecto de realizar el análisis de los recursos de objeción interpuestos, debe tenerse en cuenta que se está frente a una **segunda ronda de impugnaciones**, por lo tanto, las actuaciones que se den en esta oportunidad únicamente podrán concentrarse en los hechos que ocurrieron posterior a la resolución de los primeros recursos de objeción; encontrándose precluida la discusión de aspectos que no fueron objeto en esa ronda, siendo improcedente traer elementos nuevos o ampliados a los términos cartelarios de la primer versión impugnada.

En consecuencia, se analizará en cada caso si los argumentos planteados en ambas impugnaciones se encuentran precluidos o si corresponde resolver por el fondo los extremos de cada recurso de objeción.

III. SOBRE EL FONDO DEL RECURSO DE OBJECCIÓN PRESENTADO POR LA TRES LETRAS DEL GÉNESIS S. A. (recurso No. 8002026000002108):

a) Sobre el factor de evaluación previsto en el apartado 6.4 y la Tabla 19 denominado "Pitch de Agencia", en cuanto a que el mismo carece de valor agregado, pertinencia y trascendencia para la selección de la mejor oferta:

Criterio de la División: la **recurrente** señala que la Administración debe acreditar que el factor de evaluación debe ser proporcionado, pertinente, trascendente y aplicable. Indica que la Contraloría General eliminó el factor de evaluación mediante la resolución No. **R-DCP-SICOP-01551-2026**. Menciona que en el presente caso no existe garantía que el personal que realice la propuesta estratégica para ser evaluada sea el mismo personal durante todo el plazo de vigencia del contrato. Indica que debe eliminarse el factor de evaluación y en caso de no realizarlo, plantea una pretensión subsidiaria de que sea reformulada la matriz en forma objetiva para evaluar el caso práctico, sin escalas subjetivas ni apreciaciones comparativas, así como que se imponga una cláusula que obligue al oferente a mantener el equipo de trabajo durante la ejecución contractual.

El **INEC** menciona que hay preclusión procesal del argumento, por cuanto desde la primera versión del pliego de condiciones se encontraba prevista la realización de la prueba "Pitch de Agencia". Señala que el objetivo de la prueba es medir en tiempo real la capacidad estratégica, el pensamiento ágil, la creatividad, la gestión y los resultados de cada agencia, lo que aporta un valor agregado sustancial, por cuanto demuestra la capacidad de la empresa de resolver problemas. Sobre la resolución citada por la recurrente, menciona que ese caso se resolvió por falta de garantía de que el equipo expositor sería el mismo de la ejecución contractual y en el presente concurso las condiciones son distintas, dado que el INEC no obliga a que se presente la totalidad de los 11 profesionales requeridos ni exige contractualmente que el equipo sea inamovible, sino que lo sugiere "preferiblemente".

Establecidos los argumentos de las partes, es importante considerar que en la primera ronda de impugnación de este pliego de condiciones, a través de la resolución No. **R-DCP-SICOP-01343-2026**, se dispuso con respecto a este criterio de evaluación que el INEC debería realizar los siguientes ajustes: "(...) i) los criterios de evaluación de la prueba deberán fundamentarse -de manera exclusiva- en elementos objetivos, cuantificables y verificables (variables estrictamente objetivas y medibles), garantizando el principio de igualdad de condiciones y la libre concurrencia de todos los oferentes. Para lo anterior, el INEC debe garantizar que los mismos no contengan conceptos subjetivos o indeterminados; es decir, no resulta aplicable la incorporación de conceptos indeterminados como por ejemplo "sólida", fórmulas ambiguas o criterios abstractos que dependen del juicio personal o apreciación discrecional de los miembros del comité evaluador. / En ese sentido, cualquiera de los parámetros de calificación debe ser diseñado de tal forma que su verificación pueda realizarse de manera automática o mediante mecanismos de constatación empírica, documental o matemática, sin requerir interpretaciones no previstas en la redacción original del pliego de condiciones. / ii) En el acta de evaluación o "informe de evaluación" según la denominación utilizada por el INEC, se dispondrá la respectiva motivación de cada puntaje otorgado, debiendo incorporarse dicho documento a los atestados del estudio de ofertas de todos los oferentes. La inclusión de esta acta garantiza el acceso a los elementos objetivos necesarios para que los potenciales recurrentes realicen su fundamentación en sus impugnaciones en la fase recursiva, sobre su exclusión del concurso, o bien respecto al puntaje asignado a la adjudicataria o a terceros de mejor derecho. (Apartado [2. Información de Pliego de condiciones], módulo [F. Documento del Pliego de condiciones], archivo:adProveePliegoAgenciaV1520260615-ajuste presupuesto Versión final.pdf (1.14 MB)" / (...)"

De conformidad con lo anterior, en esa primera ronda de impugnación el ajuste requerido para la cláusula cuestionada por la Administración consistió en modificar el pliego de condiciones para incorporar los siguientes aspectos: **a) Criterios estrictamente objetivos:** todos los parámetros de calificación deben fundamentarse de forma exclusiva en elementos cuantificables y verificables, de modo que su comprobación sea automática o mediante constatación empírica, documental o matemática. **b) Motivación del informe de evaluación:** el acta o informe de evaluación debe contener la motivación detallada de cada puntaje otorgado e incorporar los atestados que respaldan cada uno de ellos, garantizando así el derecho de defensa de los oferentes en la fase de estudio técnico o mediante la impugnación del acto final por medio del recurso de apelación.

En consecuencia, los demás términos de la cláusula impugnada quedaron consolidados y adquirieron firmeza, por lo que no pueden ser cuestionados, modificados ni impugnados en etapas posteriores del procedimiento de compra pública, incluida la presente segunda ronda de objeciones.

Ahora bien, en el presente escrito de impugnación se observa que los argumentos de la recurrente se enfocan en demostrar que el factor de evaluación no cumple con las características que debe contener un sistema de evaluación; específicamente: completez, proporcionalidad, pertinencia, trascendencia, aplicabilidad y obligatoriedad; no obstante, este argumento ha debido acreditarse técnicamente desde la primera ronda de impugnación, dado que salvo la matriz de evaluación, dicha cláusula se mantiene incólume.

En consecuencia, dicho debate no puede reabrirse en esta segunda ronda de impugnación, por cuanto, conforme al principio de preclusión procesal -dispuesto en el apartado II anterior-, se debe otorgar a las partes la seguridad jurídica, en el sentido de impedir discusiones de

cláusulas o argumentos cuya oportunidad procesal de impugnación se encuentra fenecida.

En razón de lo anterior, lo procedente es el **rechazo de plano** del extremo del recurso de objeción por preclusión procesal, de conformidad con lo consignado en el apartado II. de la presente resolución.

Consideración de oficio: en relación con la primera ronda de impugnación, este órgano contralor constata que la cláusula cartelaria conserva parámetros de ponderación subjetivos en la matriz de evaluación del caso práctico. En efecto, para la calificación de los oferentes se siguen utilizando conceptos jurídicamente indeterminados como por ejemplo: *"diagnóstico profundo"*, *"diagnóstico sólido"*, *"comprende adecuadamente"*, *"diagnóstico superficial o débilmente sustentado"*, *"estrategia clara y coherente"* y *"propuesta plenamente alineada"*. (Apartado [2. Información de Pliego de condiciones], módulo [F. Documento del Pliego de condiciones], archivo: "adProveePliegoAgenciaV-ajuste presup18 24 agosto 2026.pdf (1.14 MB).

Nótese que la inclusión de tales criterios hace que el factor de evaluación dependa del juicio personal o apreciación del evaluador a cargo de la verificación, lo cual propicia decisiones arbitrarias en perjuicio de los oferentes, contrarias a los principios de seguridad jurídica, transparencia e igualdad, por tratarse de conceptos indeterminados o ambiguos.

En ese sentido, este órgano contralor estima que el INEC no ha subsanado la falta de objetividad en la matriz de evaluación, pues tanto en la versión original como en la modificada mantuvo criterios subjetivos para examinar el caso práctico. Por lo tanto, al carecer de parámetros de constatación automáticos o empíricos que respalden la calificación del factor de evaluación, el instrumento genera arbitrariedad, promueve controversias y compromete la aplicabilidad de la prueba en la fase de estudio de ofertas, por ende, se concluye que el factor de evaluación *"Pitch de Agencia"* debe ser eliminado del pliego de condiciones.

Lo anterior incluso se respalda con la posición de este órgano contralor emitida mediante la resolución No. **R-DCP-SICOP-01551-2026** que en la parte que interesa señala: *"Este órgano contralor comprende la discrecionalidad que tiene la Administración licitante para establecer los factores de evaluación en el pliego de condiciones, pero esa discrecionalidad tiene límites y ciertas reglas que se deben cumplir, límites que están establecidos entre otros, en los artículos 40 de la Ley General de Contratación Pública y 96 de su Reglamento, y que implica entre otras cosas la obligación de la Administración licitante de acreditar que los factores de evaluación distintos al precio otorgan un valor agregado para la adquisición del mejor bien, obra o servicio. Sin embargo, es criterio de este órgano contralor que ninguna de las justificaciones dadas por la Administración en esta ocasión demuestran la trascendencia del factor de evaluación objetado ni tampoco otorga ningún valor agregado para la selección de la mejor oferta, ya que -repetimos- no hay garantía de que el personal del oferente que realice el caso práctico vaya a ser el mismo personal durante todo el plazo de vigencia del contrato, y por lo tanto, no hay garantía de que el conocimiento y las capacidades del personal que realice el caso práctico vayan a ser utilizadas o aplicadas en la etapa de ejecución contractual. En razón de todo lo expuesto, se declara con lugar el recurso en este aspecto, y en consecuencia la Administración debe eliminar este factor de evaluación"*.

De conformidad con lo expuesto, este órgano contralor señaló que si bien es cierto, la Administración tiene discrecionalidad para establecer factores de evaluación, igualmente cuenta con límites legales (según la Ley General de Contratación Pública y su Reglamento) que exigen demostrar que los factores distintos al precio aportan un valor agregado para adquirir el mejor bien, obra o servicio; aspecto que no se ha demostrado en el presente caso, por cuanto el INEC no ha logrado demostrar que existan elementos objetivos para evaluar a cada oferente mediante la aplicación del presente caso práctico.

b) Sobre el estudio de mercado, en cuanto no fue incorporado al pliego de condiciones, descartando la cotización real y vigente aportada por su representada para la elaboración del mismo: Criterio de la División: la recurrente señala que el INEC omitió incluir en el texto del pliego de condiciones los lineamientos previstos para el estudio de razonabilidad del precio, de conformidad con lo previsto en los artículos 34 de la Ley General de Contratación Pública, en adelante LGCP y 44 del Reglamento a la LGCP, en adelante RLGCP, siendo que con ello priva a los oferentes del parámetro objetivo con el que se evaluarán las ofertas (estudio de razonabilidad de precios de las ofertas). Señala que su representada atendió el requerimiento del estudio de mercado, aportando un desglose adicional en diciembre de 2025. Menciona que dicha información fue descartada por el INEC sin mayor explicación ni motivación técnica, utilizando los precios de un contrato anterior correspondiente al año 2024.

El **INEC** señala que la recurrente no contestó la segunda solicitud de información requerida en la fase de estudio de mercado, por lo cual obtuvo información parcial, razón por la cual tomó la decisión de no incorporar esos datos parciales en dicho documento (estudio de mercado). Menciona que el INEC justificó la incorporación de precios del contrato anterior adjudicado a la recurrente, como parte del análisis técnico de contar con un parámetro actualizado, aterrizado a la realidad y reducir el riesgo de datos ruinosos o exagerados (al amparo del artículo 34 de la LGCP). Indica que la información solicitada se encuentra con el estudio de mercado y es visible en diversos apartados de SICOP, sistema que es de carácter público, por lo que no se puede alegar impedimento de acceso a la información.

En este sentido, es importante considerar que el cuestionamiento del estudio de mercado ha sido atendido en la primera ronda de impugnación, según consta en la resolución de este órgano contralor No. **R-DCP-SICOP-01343-2026**, que en la parte que interesa le señaló a las objetantes -entre ellas la propia recurrente- que: *"(…) / Ello por cuanto la ausencia o deficiente elaboración del estudio de mercado puede derivar en consecuencias perjudiciales para el concurso público, tales como la contratación a precios desfavorables, una escasa o nula participación, o la imposibilidad de satisfacer adecuadamente la necesidad pública que originó la compra. / Esa posición ha sido reiterada por este órgano contralor en las resoluciones No. R-DCP-SICOP-01737-2024, R-DCP-SICOP-01679-2025, R-DCP-SICOP-00823-2025, R-DCP-SICOP-00936-2025, R-DCP-SICOP-01211-2025 y R-DCP-SICOP-01010-2026, en las cuales este órgano contralor ha señalado que la carga de la prueba para cuestionar el estudio de mercado le corresponde a la recurrente, mediante los estudios que puedan rebatir en forma razonada los elementos incluidos u omitidos en el análisis de la Administración, aportando criterios emitidos por profesionales calificados en la materia que los desvirtúen"*.

En este contexto, la recurrente cuestiona nuevamente la confección del estudio de mercado, limitándose a aportar la información intercambiada con la Administración durante la fase de confección del estudio de mercado -diciembre del año 2025-, siendo que en su presente impugnación pretende que sea utilizada esa información en la nueva versión del documento, bajo el argumento de que los valores de referencia empleados por el INEC no resultan razonables para la análisis de razonabilidad de precios de ofertas, por corresponder al contrato anterior -incluso suscrito con su representada- cuya información es del año 2024.

En este sentido, se reitera a la recurrente que, para impugnar el estudio de mercado elaborado por parte de la Administración, debe aportar un estudio propio sobre los valores del mercado nacional. Lo anterior, por cuanto le corresponde la carga de la prueba, en cuanto acreditar que las estimaciones empleadas por el INEC distorsionan la realidad comercial y resultan inaplicables en la futura evaluación de razonabilidad de precios, al carecer de parámetros objetivos que permitan cotejar de forma trazable las cotizaciones de los oferentes con los valores base fijados por la entidad licitante; aspecto que tal y como se ha señalado, se indicó expresamente en la resolución No. **R-DCP-SICOP-01343-2026 (primera ronda)**.

A pesar de lo anterior, es necesario precisar los siguientes aspectos, en atención a los argumentos planteados por la recurrente en su escrito de impugnación.

En ese orden de ideas, el argumento relativo al incremento en la ponderación del factor *"Precio"* carece de relevancia para reabrir la discusión sobre el estudio de mercado y los cuestionamientos sobre los insumos mediante los cuáles ha sido elaborado. Nótese que la fijación de los factores de evaluación se enmarca en la discrecionalidad administrativa del INEC, siempre que los mismos respeten las características de proporcionalidad, pertinencia, trascendencia y aplicabilidad, siendo que, en todo caso, si la recurrente pretendía objetar dicha ponderación, debió formularlo como un argumento independiente y debidamente fundamentado en su escrito de impugnación y no mencionarlo aquí como un tema relacionado con los vicios que aduce presenta el estudio de mercado.

Para el caso concreto, no basta con intentar relacionar el presunto vicio del estudio de mercado -por el uso de los valores utilizados en la fijación de los precios de referencia- con el aumento en el puntaje del factor *"Precio"*, pretendiendo que ello sirva de fundamento para reabrir la discusión del tema, cuando la recurrente omite considerar que el INEC cuenta con la discrecionalidad administrativa para definir los parámetros de evaluación más apropiados en función del objeto contractual y por ende conferirles un peso específico o porcentaje (siendo una regla general que el porcentaje mayoritario o preponderante se utiliza en el caso del factor del precio), siempre y cuando la ponderación asignada respete los límites de razonabilidad y proporcionalidad establecidos en el ordenamiento de contratación pública.

Finalmente, en razón del aspecto en cuanto a la necesidad que el pliego de condiciones disponga los mecanismos que serán utilizados en el estudio de razonabilidad de precio, se atenderá en la consideración de oficio que se indicará seguidamente.

Por lo tanto, lo procedente es el **rechazo de plano** del extremo del recurso de objeción, por falta de fundamentación.

Consideración de oficio: según se ordenó en la resolución de la primera ronda de impugnación -resolución No. **R-DCP-SICOP-01343-2026**- se dispuso para el INEC en lo que interesa con respecto al tema del estudio de razonabilidad del precio lo siguiente: *"(…) Asimismo, según lo establecido en los artículos 34 de la LGCP y 44 del RLGCP, específicamente en lo que concierne a la fijación de los precios de*

referencia, el rango de tolerancia máximo y mínimo que finalmente será aplicado -durante la fase de evaluación de ofertas- para determinar la razonabilidad de los precios cotizados y la metodología a emplear, el INEC debe revisar el pliego de condiciones para incorporar esa información como parte de las bases del procedimiento, todo ello derivado del estudio de mercado efectuado". / Así las cosas, procede este órgano contralor a **declarar parcialmente con lugar** este extremo del recurso de objeción, según los términos antes señalados".

En el marco del recurso de objeción ante esta Contraloría General, la Administración se encuentra obligada a acatar las aclaraciones o modificaciones ordenadas en la respectiva resolución. La omisión de ajustar el pliego de condiciones a lo dispuesto por este órgano contralor puede derivar en que las actuaciones posteriores presenten vicios, lo que, en el más grave de los casos, implicaría la nulidad del procedimiento de contratación pública.

Así las cosas, se le ordena a la Administración que incorpore en el **pliego de condiciones** el apartado del análisis de razonabilidad de precio que será utilizado en la fase de estudio de ofertas, de conformidad con lo previsto en los artículos 34 de la LGCP y 44 del RLGP (precios de referencia por línea de servicio, bandas de tolerancia y forma de analizar el estudio de razonabilidad de precio). Lo anterior, a efecto de otorgarle seguridad jurídica a los futuros oferentes y al INEC, de la forma que será superada esa fase durante el estudio de ofertas.

Recurso 8002026000002106 - SUNSET CAPITAL SOCIEDAD ANONIMA

SOBRE EL FONDO DEL EXTREMO PLANTEADO EN EL RECURSO DE OBJECCIÓN DE LA EMPRESA SUNSET CAPITAL S. A. (recurso No. 8002026000002106):

i) Sobre la cláusula dispuesta en el apartado 5.1, en cuanto a la exigencia de integralidad 360° en cada campaña y el tipo de clientes requeridos por el INEC (primer y segundo agravio del recurso de objeción), ello por cuanto lo considera desproporcionado, carente de motivación y restringe indebidamente la libre concurrencia:

Criterio de la División: la **empresa objetante** señala que la cláusula solicita que de las cinco campañas requeridas cómo experiencia mínima, al menos dos sean en instituciones públicas y que todas acrediten servicios de ejecución de campañas 360°; lo anterior implica que acredite como mínimo los ocho componentes (conceptualización, diseño gráfico, adaptación a los diferentes formatos, plan de medios, plan de relaciones públicas, plan de redes sociales, efectividad de la campaña y elaboración del informe final). Indica que la Administración presenta una contradicción, al exigir que el oferente cumpla con experiencia en campañas 360° y a la vez permita la subcontratación del objeto de la contratación. Menciona que el mercado nacional no produce una experiencia acumulativa que incluya los ocho componentes por campaña, sino que las empresa se especializan en áreas específicas de la materia.

Concluye que es necesario modificar para que la experiencia sea en instituciones públicas o empresas privadas y que los componentes de la ejecución integral 360° sean acreditados en forma conjunta, según las campañas presentadas, y no de manera acumulativa en cada una de ellas. Indica que en forma subsidiaria, la integralidad se exija únicamente respecto de una de las campañas acreditadas.

El **INEC** señala que el argumento de la recurrente parte de una premisa falsa, en cuanto a cómo se encuentra compuesto el mercado nacional en materia de comunicación. Indica que el mercado nacional es una composición mixta en la que coexisten tanto agencias enfocadas en servicios especializados como empresas en servicios integrales o 360°. Menciona que la prueba aportada no demuestra de forma cierta que exista un impedimento real para que su representada participe. Con respecto al tema del conflicto de la subcontratación, señala que esa figura se permite para cuestiones especializadas pero no cambia el objeto principal. Concluye que el argumento se encuentra precluido, por cuanto la experiencia se solicitaba desde la versión original y con respecto a la solicitud de 2 campañas en instituciones públicas, señala que es válido por cuanto la regulación en el sector público es distinta a la privada, razón por la cual se requiere experiencia de esa naturaleza.

En primer término es importante señalar que la cláusula 5.1 de la **versión original** del pliego de condiciones disponía que la acreditación de experiencia en materia de servicios de comunicación integrales especializados o 360°, deberían cumplir con lo siguiente: *“(…) / El oferente debe demostrar la experiencia al haber desarrollado al menos 5 campañas de marketing o, gestionado al menos 5 proyectos de comunicación integral o haber brindado servicios de esta índole para distintos clientes en los últimos ocho años. Ello implica presentar evidencia (dossier) que demuestre al menos dos ejemplos por cada proyecto, de los siguientes tipos de productos llevados a cabo en estas campañas de marketing o proyectos; los cuales pueden ser desde producción gráfica, producción audiovisual, gestión de medios y redes sociales, manejo de crisis, preparación de voceros, estrategias de comunicación y mercadeo, diseño y ejecución de campañas publicitarias, relaciones públicas. Todas ellas desarrolladas para el sector público y/o privado. / (…)”*. (Apartado [2. Información de Pliego de condiciones], módulo [F. Documento del Pliego de condiciones], archivo: adProveePliegoAgenciaV1520260615-ajuste presupuesto Versión final.pdf (1.14 MB)”.

Lo anterior permite aclarar que, aun y cuando la cláusula exigía experiencia en campañas 360°, su acreditación admitía servicios de diversa índole, siendo que para el caso en estudio resulta importante precisar que dicha regla cartelaria disponía de dos premisas importantes: **i)** la inclusión de distintas líneas de trabajo (como producción gráfica o audiovisual, gestión de medios, manejo de crisis, preparación de voceros, comunicación, mercadeo y relaciones públicas); y, **ii)** la validez de proyectos ejecutados indistintamente se trate de servicios desarrollados en el sector público o el privado.

Ahora bien, en la nueva **versión modificada** de forma oficiosa por parte del INEC, se señala como atestado de experiencia lo siguiente: *“(…) / Al menos dos de las cinco campañas deberán haber sido realizados para instituciones públicas. / Para efectos de este requisito, se considerará como experiencia válida únicamente aquella correspondiente a la ejecución integral 360°, entendida como la participación y responsabilidad del oferente en, al menos, la conceptualización, el diseño gráfico de las diversas piezas, su adaptación a los diferentes formatos, plan de medios, plan de Relaciones Públicas, plan de redes sociales, y efectividad de la campaña, así como elaboración del informe final. No se considerarán como experiencia válida los servicios limitados exclusivamente a fases o actividades parciales, tales como: Solo plan de RRPP, o de RRSS, o solo marketing, sino que presenten la integralidad de los servicios. / Los estudios acreditados deberán corresponder a campañas diferentes entre sí. / (…)”* (Apartado [2. Información de Pliego de condiciones], módulo [F. Documento del Pliego de condiciones], archivo: adProveePliegoAgenciaV 18 24 agosto 2026.pdf (1.14 MB)”.

Ahora bien, la regla cartelaria evidencia una modificación sustancial en la acreditación de la experiencia mínima. Nótese que la versión anterior admitía **servicios parciales o independientes** (tales como producción gráfica, audiovisual, relaciones públicas o redes sociales); en contraste, el nuevo texto exige de forma estricta una **“ejecución integral 360°”**, definida como la participación acumulativa en la **totalidad de sus componentes** (conceptualización, diseño gráfico, formatos, plan de medios, relaciones públicas, redes sociales, efectividad e informe final), descartando expresamente la validez de ejecuciones parciales (según consta en la redacción de la cláusula cartelaria).

En cuanto al tipo de clientes permitidos para acreditar la experiencia mínima, la versión original indicaba que las campañas podían ser desarrolladas tanto para el sector público o el privado, sin fijar un mínimo para ninguno de los dos sectores. Contrario a ello, la versión actual impone una restricción específica al exigir que, de las cinco campañas requeridas, al menos dos hayan sido realizadas para instituciones públicas.

En conclusión, del análisis sobre las modificaciones introducidas en la segunda versión del pliego de condiciones, se determina que no se configura la preclusión del argumento de la recurrente, por consiguiente, corresponde a este órgano contralor proceder al análisis de fondo sobre este extremo del recurso de objeción.

Establecido lo anterior, corresponde a este órgano contralor evaluar si los argumentos de la objetante aportan el sustento necesario para modificar las exigencias de experiencia mínima requeridas a los participantes en la versión impugnada del pliego de condiciones.

Partiendo de lo expuesto, la recurrente cuestiona dos extremos de la modificación cartelaria; por un lado, la obligación de acreditar dos clientes en el sector público; y, por otro lado, el alcance de la experiencia mínima requerida. Al respecto, la objetante sostiene que el INEC carece de fundamento técnico para motivar dichos cambios y para demostrar la existencia de una pluralidad de oferentes en el mercado nacional que puedan cumplir con las condiciones de este tipo de campañas (integrales o 360°).

En este sentido, se advierte una omisión en el ejercicio de fundamentación en los argumentos formulados por la recurrente en contra de las modificaciones de la cláusula cartelaria. Lo anterior, por cuanto le correspondía a la objetante por ejemplo aportar un estudio del mercado propio o un criterio experto independiente, mediante el cual acredite que las agencias de comunicación segmentan habitualmente su giro comercial en áreas específicas, en lugar de operar como regla las ejecuciones de campañas integrales o 360°.

En este contexto, la recurrente debía demostrar que solo una o muy pocas empresas están en capacidad de acreditar la experiencia de cinco clientes en campañas integrales, restringiendo así la libre concurrencia para el presente concurso; más aún, cuando la propio prueba aportada en el recurso de objeción resulta insuficiente para demostrar que el mercado carezca de oferentes con el perfil exigido por el INEC, o que las agencias del sector que pueden cumplir con el mismo, se dedican a clientes con presupuestos superiores al asignado a esta contratación.

Asimismo, respecto a la exigencia de acreditar dos campañas en el sector público, la recurrente debía probar que los competidores que satisfacen dicha condición representan un grupo restringido en el mercado nacional. En esa línea, le correspondía acreditar -mediante prueba idónea- que las campañas del sector privado revisten una complejidad superior a las del sector público, atendiendo a factores como el alcance, el presupuesto, el público meta o la duración; aspecto que las convierte en un valor agregado para la Administración.

Nótese que la recurrente pretende demostrar -con simples afirmaciones de su parte- que la naturaleza del cliente no constituye un parámetro relevante para determinar la idoneidad del oferente, sin acreditar por qué la experiencia en el sector público no aporta valor agregado a la Administración; lo anterior, por cuanto pretende trasladar indebidamente la carga de la fundamentación al INEC, cuando correspondía a su representada acreditar el sustento técnico que desvirtúa la validez del requisito y el impacto o no en el tema de la idoneidad, en el sentido que haber desarrollado campañas en el sector público no la convierte en una opción con mayor pericia técnica para desarrollar el objeto de la presente contratación pública.

Por otra parte, la recurrente señala que no todos los potenciales competidores ejecutan la totalidad de los componentes que integran una campaña 360°; sin embargo, no ha demostrado que el objeto de la contratación excluya alguno de ellos, ni ha probado por qué resultaría desproporcionado requerir elementos ajenos a la necesidad institucional. En ese sentido, le correspondía segmentar el objeto de la contratación y demostrar técnicamente cómo el alcance de los servicios a contratar no incluye todos los componentes de la campaña 360°, razón por la cual es desproporcionado exigir a los oferentes experiencia por encima de los servicios que va a contratar en el presente concurso.

Finalmente, la recurrente tampoco acredita razones técnicas que justifiquen por qué la subcontratación de servicios impediría validar la experiencia requerida. Lo anterior, por cuanto en un concurso público, la responsabilidad técnica y jurídica por el servicio prestado frente al cliente recae exclusivamente en el contratista, con independencia de la utilización o no de intermediarios o subcontratistas empleados para la ejecución contractual.

Bajo esa misma premisa, recae sobre la recurrente la carga de aportar la argumentación y prueba idónea para acreditar las razones técnicas por las cuales resultaría improcedente exigir este tipo de experiencia -campaña 360° con todos sus componentes- y el requisito de que al menos dos clientes sean del sector público. No obstante, la objetante incurrió en una falta de fundamentación al limitarse a formular afirmaciones sin respaldo probatorio, por lo cual no se acreditaron las razones técnicas o jurídicas que justifiquen modificar el requisito de admisibilidad en los términos planteados en su recurso de objeción.

En virtud de lo expuesto, se **rechaza de plano** este extremo del recurso de objeción por falta de fundamentación; lo anterior en cuanto a las pretensiones dirigidas a eliminar la exigencia de la experiencia mínima mediante la acreditación de campañas de ejecución integral o 360° -sea en su totalidad o en al menos una de ellas-, así como la solicitud de suprimir el requisito mínimo que dos clientes deben pertenecer al sector público.

ii) Sobre la cláusula dispuesta en el apartado 5.1, en cuanto a la exigencia de regular la participación consorcial para la acreditación de la experiencia del consorcio: Criterio de la División: la empresa objetante señala que el pliego de condiciones debe acreditar si existe la posibilidad de la integración de los aportes de los miembros del consorcio o por un solo miembro, para cumplir con el requisito de experiencia mínima del oferente. Indica que debe regularse la participación consorcial estableciendo expresamente que los requisitos de experiencia de la cláusula 5.1 pueden acreditarse mediante la integración de los aportes de los miembros del consorcio, conforme al acuerdo consorcial o que se emita un criterio técnico por parte del INEC para respaldar la forma de regular dicho requisito cartulario.

El **INEC** señala que no ha establecido ninguna limitación, restricción, ni prohibición para que los integrantes de un consorcio sumen o complementen sus capacidades académicas, técnicas o de experiencia. Menciona que la Administración evaluará conforme a lo expresamente dispuesto en el pliego de condiciones y la normativa vigente.

Establecidos los argumentos de las partes, se observa que la recurrente pretende modificar la experiencia del oferente exigida como requisito de admisibilidad, a fin de que el pliego de condiciones permita la aportación de atestados por parte de empresas con capacidades complementarias, de modo que no se imponga ninguna restricción a la forma en que los consorcios presenten sus aportes para cumplir con las bases del concurso (específicamente el tema de la experiencia mínima del oferente).

En razón de lo anterior, en primer lugar, la recurrente únicamente formula una solicitud de modificación del pliego de condiciones, ello en función de la capacidad técnica de su representada, por cuanto resulta necesario para sus intereses que se permita acreditar que los miembros del consorcio complementen sus atestados para cumplir con el requisito cartulario de experiencia mínima de la empresa oferente.

De conformidad con lo anterior, la recurrente omitió fundamentar la conveniencia de su propuesta para la Administración; por ejemplo, mediante la demostración de que autorizar la conformación de consorcios para sumar los atestados de experiencia mínima, puede satisfacer de mejor forma la necesidad institucional a cargo del INEC.

Asimismo, la recurrente no demostró cómo su planteamiento promovería una mayor participación en el procedimiento de contratación pública, mediante la acreditación que el mercado nacional cuenta con un número limitado de oferentes que puedan satisfacer individualmente los requisitos de idoneidad exigidos por el INEC.

En esa misma línea, en primer lugar se concluye la falta de fundamentación en el planteamiento de la recurrente. Asimismo, se constata que en su respuesta a la audiencia especial, la Administración no aceptó modificar el pliego de condiciones, sino que señaló que evaluará el requisito de experiencia mínima del oferente, conforme al ordenamiento jurídico en materia de compra pública.

En ese sentido, cabe precisar que el artículo 127 del RLGP establece las reglas aplicables a la presentación de la experiencia en el caso de ofertas bajo la figura de consorcio, razón por la cual existe una disposición normativa que suple la ausencia de una regulación específica en el pliego de condiciones; aspecto que, en todo caso, será objeto de consideración de oficio en la presente resolución de este extremo del recurso de objeción.

Por lo tanto, lo procedente es el **rechazo de plano** por falta de fundamentación, siendo que la recurrente lo que presenta es una propuesta para incorporar la forma en que pretende pueda acreditarse la experiencia mínima del oferente; ello en caso de presentar una oferta bajo la modalidad de consorcio.

Consideración de oficio: en atención con lo dispuesto en este extremo del recurso de objeción, considera este órgano contralor que la Administración debe precisar expresamente en el pliego de condiciones la forma exacta en que serán permitidos el cumplimiento de los diferentes requisitos de admisibilidad o incluso del sistema de evaluación, cuando los oferentes presenten ofertas en consorcio.

Lo anterior, a efecto de darle seguridad jurídica a los oferentes, en cuanto a la manera de acreditar -adicional a la experiencia mínima del oferente-, los atestados requeridos en el pliego de condiciones.

5. Aprobaciones

Encargado	EDGAR RICARDO HERRERA LOAIZA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	06/10/2026 10:07	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	ANDREA MUÑOZ CERDAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	06/10/2026 13:04	Vigencia certificado	19/09/2023 12:30 - 18/09/2027 12:30
DN Certificado	CN=ANDREA MUÑOZ CERDAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=ANDREA, SURNAME=MUÑOZ CERDAS, SERIALNUMBER=CPF-01-1019-0127		
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	09/10/2026 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-01808-2026	Fecha notificación	06/10/2026 13:05