

Al contestar refiérase
al oficio N.º **09680**

28 de julio de 2026
DFOE-CIU-0287

Señor
Marco Acuña Mora
Presidente, Consejo Directivo
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE)

Señora
Yara Jiménez Fallas
Presidenta del Directorio Legislativo
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Señora
Mónica Taylor Hernández
Presidenta Ejecutiva
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS)

Señora
Lourdes Sáurez Barboza
Presidenta Ejecutiva
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS (AyA)

Señor
Marcos Vargas Borges
Presidente Ejecutivo
INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO (ICT)

Señora
Carolina Delgado Ramírez
Presidenta Ejecutiva
INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (INAMU)

Señora
Gabriela Chacón Fernández
Presidenta Ejecutiva
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS (INS)

DFOE-CIU-0287

2

28 de julio, 2026

Señora
Mónica Navarro del Valle
Ministra
MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA (MINAE)

Señor
Rodrigo Chaves Robles
Ministro
MINISTERIO DE HACIENDA (MH)

Señora
Aura Yamileth López Obregón
Alcaldesa Municipal
MUNICIPALIDAD DE UPALA

Señora
Katrín Aason Bucher
Directora
MUSEO DE ARTE COSTARRICENSE (MAC)

Estimados señores y señoras:

Asunto: Remisión de orden Nro. **DFOE-CIU-ORD-00002-2026** sobre la incompatibilidad de la utilización de la figura de asociación empresarial con sujetos de derecho privado en los procesos de contratación directa entre entes de derecho público, bajo la excepción del artículo 2 inciso c) de la Ley N.º 7494 y 138 de su Reglamento y artículo 3 inciso b) de la Ley N.º 9986.

Para que se haga del conocimiento de los miembros del Consejo Directivo del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), así como de las personas integrantes del Órgano Colegiado que funjan como jerarca institucional de la Asamblea Legislativa, Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Seguros, Ministerio de Ambiente y Energía, Ministerio de Hacienda, Municipalidad de Upala y Museo de Arte Costarricense, en la sesión inmediata siguiente al recibido de esta comunicación, se le informa que la Contraloría General de la República, en el ejercicio de sus potestades de fiscalización superior de la hacienda pública, otorgadas mediante los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y en los artículos 11, 12 y 22 de su Ley Orgánica N.º 7428, realizó una investigación relacionada con el uso en las contrataciones entre entes de derecho público de la utilización de la figura de asociación empresarial para brindar el objeto contractual acordado y que están vigentes a la fecha de inicio de esta investigación.

Como parte de las diligencias de investigación realizadas por esta Área de Fiscalización se efectuaron consultas al ICE para conocer en detalle las asociaciones empresariales vigentes en el sector de telecomunicaciones. Analizando en particular las asociaciones empresariales vigentes, implementadas para cubrir contrataciones directas con entes públicos, con base en la excepción a los procesos licitatorios ordinarios regulados en el artículo 2 inciso c) de la otrora Ley de Contratación Administrativa (LCA) N.º 7494 y el artículo 138 de su Reglamento (RLCA); así como en el artículo 3 inciso b) de la Ley N.º 9986 y el artículo 6 de su Reglamento (RLGCP), donde el ICE figuró como entidad pública contratada por las diferentes Administraciones que se indican a continuación.

En ese sentido, se detectaron aspectos que ameritan la emisión de la presente orden, en virtud de lo cual seguidamente se exponen los antecedentes que, de acuerdo al ordenamiento jurídico y criterio de este Órgano Contralor, resultan de mayor relevancia en torno a los casos en concreto, con el análisis pormenorizado y el criterio jurídico y técnico respectivo.

1. Antecedentes

Contratación directa entre el ICE y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en la que se utilizó un acuerdo comercial con Corporación Font S.A. para el Servicio Administrado de acceso e interacción con la aplicación Expediente Digital Único en Salud (EDUS)

1. **El 17 de setiembre de 2013**, mediante oficio EDUS-0595-2013 dirigido a la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías de la CCSS se da “recomendación para autorizar la suscripción y negociación de contrato interadministrativo entre la CCSS y el ICE”, para el equipamiento y monitoreo, soporte en los componentes de infraestructura de telecomunicaciones LAN en los establecimientos de salud dispuestos según cronograma de ejecución y presupuesto autorizado por la Junta Directiva.
2. **El 09 de noviembre de 2013** mediante oficio DCE 9057-296-2013 la Dirección de Ventas Gobierno del ICE remite a la CCSS oferta comercial de servicio administrado para el proyecto EDUS versión 5 estableciendo que “El ICE integra todos los componentes requeridos para su solución, involucrando en ciertos casos a Empresarios Comerciales con los cuales el ICE realiza constantes negocios...”.
3. **El 05 de diciembre de 2013** la Junta Directiva de la CCSS mediante artículo 26 del acuerdo tomado en sesión 8683 adjudicó la suscripción del contrato de servicios administrados para el equipamiento del Proyecto Expediente Digital Único en Salud (EDUS) con el ICE.
4. **El 20 de diciembre de 2013**, la CCSS suscribió un contrato con el ICE por medio de un proceso excepcional de contratación directa identificado bajo numeral N.º 2013000081, con el objeto de brindar el Servicio Administrado que contemplaba un

mínimo de 3.600 usuarios o puestos de trabajo que requieren acceso e interacción con la aplicación Expediente Digital Único en Salud (EDUS).

5. El 01 de noviembre de 2021, la CCSS y el ICE suscribieron mediante adenda 2 una prórroga al contrato N.º 2013000081 el cual mantiene vigencia de 60 meses a partir del 01 de diciembre de 2021, por lo que dicho contrato se mantiene vigente hasta el 01 de diciembre de 2026.
6. **El 16 de enero de 2014** la gerencia de telecomunicaciones del ICE suscribió un acuerdo comercial con Corporación FONT S.A. (AC-002-14) bajo la figura de asociación empresarial, con el fin de "...regir las condiciones contractuales del Servicio a brindar por parte del Empresario Comercial al ICE, para el suministro al Cliente, Caja Costarricense de Seguro Social del Servicio Administrado que será implementado contemplando 3600 usuarios o puestos de trabajo que requieren acceso e interacción con la aplicación Expediente Digital Único en Salud (EDUS), pudiéndose agregar usuarios adicionales por medio de adenda correspondiente entre las partes."
7. **El 29 de octubre de 2021**, el ICE y la Corporación FONT S.A suscribieron la adenda 2 al acuerdo comercial AC-002-14, prorrogando el plazo original de dicho convenio por 60 meses a partir del 01 de diciembre de 2021, por lo que dicho contrato se mantiene vigente hasta el 01 de diciembre de 2026.

Contratación directa entre el ICE y la CCSS en la que se utilizó un acuerdo comercial con Corporación Font S.A. para el Servicio de comunicación de datos mediante una red LAN/WLAN para 29 campos hospitalarios

8. **El 17 de julio de 2017** mediante oficio V-9070-1018-2017 el ICE presenta oferta para la atención de los requerimientos solicitados por la CCSS.
9. **El 28 de setiembre de 2017**, mediante oficio EDUS-1917-2017, la encargada de presupuesto y la coordinadora de Soporte de Gestión Operativa Proyecto Expediente Digital Único en Salud remiten a la Dirección Ejecutiva de la CCSS, el estudio de razonabilidad de precios de la oferta presentada por el ICE para el contrato de servicios administrados para la implementación del expediente digital único en salud en el nivel hospitalario. En el mismo se señala que "para este análisis de precios el informe ofrecido por el ICE (...), indica que se realizó un proceso de selección de un Empresario Comercial, con el objetivo de proveer la Infraestructura tecnológica para complementar los servicios de infocomunicaciones ofrecidos por el ICE, especificaciones y alcance establecidos por la CCSS (...)". Se concluye que de acuerdo a las necesidades de la CCSS y a las ofertas valoradas "el ICE presenta la oferta de menor precio mensual (promedio) (...)". y que "el precio global cotizado por el ICE es razonable" en comparación con los demás precios que fueron requeridos a las empresas Corporación FONT S.A, Central de Servicios PC S.A., Corporación OB GRUP S.A, EC Logística S.A.
10. **El 02 de octubre de 2017** mediante oficio EDUS-1927-2017 suscrito por el Director Ejecutivo del Proyecto Expediente Digital Único en Salud (EDUS) y la

Gerencia Infraestructura y Tecnologías, se emite la orden de servicio donde se describe la justificación y descripción del objeto a contratar “servicios que comprendan los componentes de infraestructura de telecomunicaciones (LAN) equipamiento, monitoreo, soporte y climatización indispensable para la habilitación de los puestos de trabajo a fin de que el nivel Hospitalario cuente con el EDUS”.

11. **En noviembre de 2017** el ICE remite oferta definitiva a la CCSS sobre “solución empresarial de servicio de infocomunicaciones para EDUS en Hospitales” bajo la modalidad de servicio administrado de la solución. El ICE manifestó en ella que “integra todos los componentes requeridos para su solución, involucrando en ciertos casos a empresarios comerciales con los cuales el ICE realiza constantes negocios...”.
12. **El 16 de noviembre de 2017**, la Junta Directiva de la CCSS mediante acuerdo 20 de la sesión 8939 adjudicó la compra directa n° CD-0000010-1107 a la oferta N° 01 (única) del ICE, promovida para el “Servicio administrado para la implementación del Expediente Digital Único en Salud en el nivel hospitalario”, bajo un modelo según demanda.
13. **El 15 de diciembre de 2017**, el ICE suscribió con la CCSS por medio de un proceso excepcional de contratación directa identificado bajo numeral N.° 2017000119 un contrato con el objeto de “... *brindar a la CAJA el servicio administrado de comunicación de datos, mediante una red LAN/ WLAN para 29 campus hospitalarios propiedad del Cliente, bajo la modalidad de entrega según demanda. Contando para ello con la participación del Empresario Comercial, quien aporta elementos complementarios que en combinación con los servicios que brinda el ICE, sin que exista traspaso de propiedad de ningún bien entre las partes. Dicho servicio se brindará en los sitios que el Cliente disponga, conforme al Plan General de Implementación, lo anterior de acuerdo a lo establecido en la oferta presentada por el ICE y sus respectivas aclaraciones.*” Para el desarrollo del objeto contractual ambas partes tenían por conocido la participación directa de un sujeto de derecho privado denominado empresario comercial. Dicho contrato fue suscrito con un plazo de vigencia de 111, 5 meses contados a partir de la fecha de firma de las partes, y puede ser prorrogado por acuerdo de partes por tres períodos iguales de 60 meses. El contrato está vigente a la fecha de esta investigación.
14. **El 15 de diciembre de 2017** la gerencia de telecomunicaciones del ICE suscribió un acuerdo de asociación empresarial con la empresa Corporación FONT S.A., (AC-027-17), cuyo objeto es “establecer las condiciones que regirán entre las partes para proveer en forma conjunta un servicio administrado de comunicación de datos mediante una red LAN/WLAN para 29 campos hospitalarios al Cliente CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, pudiendo ampliarse los servicios a otra infraestructura del Cliente cuando el ICE así lo solicite, sin que exista traspaso de propiedad de ningún bien entre las partes, ni con el Cliente...”. Dicho contrato fue suscrito con un plazo de vigencia de 111, 5 meses contados a partir de la fecha de firma las partes, y puede ser prorrogado por acuerdo de partes por

tres períodos iguales de 60 meses. El contrato está vigente a la fecha de esta investigación.

Contratación directa entre el ICE y la CCSS en la que se utilizó un acuerdo comercial con el Consorcio SOIN-SIEMENS-CESA para el servicio administrado de comunicación de datos de Red Digital Institucional de Imágenes Médicas

15. **El 21 de abril de 2021**, el ICE y la CCSS adiciona el contrato 2017000119 (descrito en el hecho 13 de esta cronología), e incorporan en el objeto contractual "...brindar a la CAJA el servicio administrado de comunicación de datos, mediante una red LAN/ WLAN para 29 campus hospitalarios, así como para los establecimientos de salud que conformen la Red Digital Institucional de Imágenes Médicas (REDIMED) del Cliente, bajo la modalidad de entrega según demanda. Contando para ello con la participación del Empresario Comercial, quien aporta elementos complementarios en combinación con los servicios que brinda el ICE, sin que exista traspaso de propiedad de ningún bien entre las partes. Dicho servicio se brindará en los sitios que el Cliente disponga, conforme al Plan General de Implementación con sus respectivos ajustes, lo anterior de acuerdo con lo establecido en la oferta presentada por el ICE y sus respectivas aclaraciones."
16. **El 21 de abril de 2021** la dirección de la Unidad de Ingresos del ICE suscribió un acuerdo de asociación empresarial con el Consorcio SOIN-SIEMENS-CESA (AC-008-21), con el fin de cumplir el objeto contractual para *proveer en forma conjunta un servicio administrado de equipamiento, ingregación (sic) y gestión de imágenes médicas (Redimed), para 50 establecimientos de la CCSS.*

Contratación directa entre el ICE y la CCSS en la que se utilizó un acuerdo comercial con Corporación Font S.A de servicios administrados para comunicaciones WAN y monitoreo

17. **El 23 de febrero de 2024**, la CCSS realizó un estudio de mercado bajo la numeración TIC-APR-0019, para la contratación de servicios administrados de comunicaciones WAN y monitoreo, en el cual la CCSS solicitó cotización a siete empresas que brindan servicios de telecomunicaciones: Claro CR Telecomunicaciones S.A., Ufinet Costa Rica, RACSA, Telecable, Componentes el Orbe, Liberty de Costa Rica y al ICE, solo se recibieron cuatro cotizaciones correspondientes al ICE, Telecable, Componentes el Orbe y Liberty de Costa Rica según los requerimientos del Área de Comunicaciones y Redes Informáticas.
18. **El 05 de abril de 2024**, la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones (DTIC) de la CCSS inició la contratación bajo demanda de "Servicios WAN y Monitoreo", mediante la excepción de contratación entre entes públicos (Art. 3, inciso b, LGCP). Tras el estudio de mercado TIC-APR-0019, que analizó cuatro ofertas, se seleccionó al ICE como proveedor idóneo por presentar la propuesta más económica.
19. **El 28 de mayo de 2024**, mediante oficio 9117-425-2024, el ICE presentó oferta técnica y comercial, en el que se detallaron las capacidades y soluciones

empresariales de conectividad y monitoreo que iba a brindar el ICE según los requerimientos de la CCSS.

20. El **01 de julio de 2024**, la CCSS emitió el Informe de Recomendación de Acto Final con el numeral 0222024116100037 visible en SICOP, sugiriendo la adjudicación a favor del ICE. Ese mismo día quedó en firme la adjudicación o acto final de la contratación mediante numeral 0252024114200376 visible en el sistema SICOP.
21. El **2 de setiembre de 2024**, la CCSS suscribió el contrato N.º 0432024116100188-00 del procedimiento por excepción N.º 2024PX-000012-0001101161, entre entes de derecho público (Inciso b del artículo 3 LGCP N.º 9986), con el ICE, cuyo objeto contractual es: Servicios administrados de comunicaciones WAN y monitoreo. Para su desarrollo, ambas partes tenían por conocida la participación directa de un sujeto de derecho privado denominado empresario comercial. Dicho contrato tiene una vigencia de cuarenta y ocho meses a partir de la fecha de su suscripción. El contrato está vigente a la fecha de esta investigación.
22. El **17 de diciembre de 2024** la jefatura de la División Comercial de la Gerencia de Telecomunicaciones del ICE suscribió un acuerdo de asociación empresarial con Corporación Font S.A. (AC-013-24), con el fin de cumplir el objeto contractual para proveer en forma conjunta un servicio administrado de monitoreo LAN, WAN y WWAN para supervisar y gestionar la red de comunicación institucional del cliente CCSS bajo el procedimiento de contratación pública por demanda 2024PX-000012-0001101161. Dicho acuerdo es por cuarenta y ocho meses contados a partir de la fecha de su suscripción. El contrato está vigente a la fecha de esta investigación.

Contratación directa entre el ICE y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) utilizando un acuerdo comercial con SONDA Tecnologías de información, S.A.

23. El **10 de noviembre de 2014**, el ICE suscribe un contrato con el INAMU por medio de un procedimiento excepcional de contratación directa N.º 2014000102, que tiene por objeto *“brindar al INAMU el servicio de telefonía IP con capacidad para 200 usuarios bajo la modalidad de Servicio Administrado, en sus instalaciones en San Pedro de Montes de Oca (...). El mismo es integral e indivisible y contempla los servicios de instalación, configuración, puesta en operación, capacitación, soporte, garantías, seguros del Servicio contratado(...).”*. Para el desarrollo del objeto contractual ambas partes tenían por conocido la participación directa de un sujeto de derecho privado denominado empresario comercial. Con relación a esta contratación, el 05 de marzo de 2026, el Coordinador del Área de Proveeduría del INAMU, certificó a la Contraloría General que no se logró localizar ningún expediente que antecediera la firma del contrato ICE-INAMU 201400012, razón por la cual esta Contraloría General se vio imposibilitada de acceder a documentos como el estudio de mercado, la decisión inicial de la contratación, la recomendación y adjudicación en firme y orden de inicio.

24. **El 25 de octubre de 2022**, el INAMU y el ICE prorrogan mediante adenda 5 al contrato N.º 2014000102 por un plazo de 108 meses a partir de la fecha de esta suscripción, pudiendo ser prorrogado por tres períodos de sesenta meses cada uno en caso de requerirse. El contrato está vigente a la fecha de la investigación.
25. **El 11 de noviembre de 2014** la gerencia de telecomunicaciones del ICE suscribió un acuerdo comercial bajo la figura de asociación con la empresa SONDA Tecnologías de Información S.A. (AC-017-14), con el objeto de “establecer las condiciones contractuales que regirán entre las partes para brindar en forma conjunta al Cliente del ICE, denominado Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), un Servicio Administrado de Telefonía IP que se ubicará en sus instalaciones en San Pedro de Montes de Oca (...) El objeto de este Acuerdo es integral e indivisible y comprende los servicios de instalación, configuración, puesta en operación, capacitación, soporte, garantías y, seguros de los elementos de hardware de su propiedad necesarios para brindar el servicio contratado (...)”.
26. **El 26 de octubre de 2022**, el ICE y la empresa SONDA, prorrogaron mediante adenda 5 el acuerdo comercial AC-017-14, por un plazo de 108 meses a partir de la fecha de esta suscripción, pudiendo ser prorrogado por tres períodos de sesenta meses cada uno en caso de requerirse. El contrato está vigente a la fecha de la investigación.

Contratación directa entre el ICE y el Museo de Arte Costarricense (MAC) en la que fue utilizada un acuerdo comercial con el Consorcio CESA-ANPHORA

27. **El 05 de noviembre de 2019** la dirección de Canales Empresariales del ICE suscribió un acuerdo de servicio administrado en modalidad de solución estandarizada, bajo la figura de asociación empresarial con el Consorcio CESA-ANPHORA (AC-022-19), cuyo objeto es “establecer las condiciones contractuales que regirán entre las partes para brindar en forma conjunta a los Clientes del ICE, servicios estandarizados de Comunicaciones IP y/o Gestión de redes LAN...”
28. **El 20 de abril de 2021**, mediante oficio N.º MAC-SUB-226-2021, la Subdirección del Museo de Arte Costarricense (MAC) indicó a su Unidad de Proveeduría, la decisión inicial para adquirir el servicio de telefonía IP para dotar de una central telefónica estandarizada al MAC mediante una contratación directa al ICE, basado en un estudio de razonabilidad de precios.
29. **En estudio de razonabilidad de precios¹**, sin fecha visible, para la contratación de servicio de telefonía IP virtual con el ICE, el MAC señaló que se habían considerado empresas como el ICE, RACSA y ESPH, así como las empresas privadas SMC Solución máxima y Konectiva, y que de acuerdo con los resultados documentados, el ICE es la empresa idónea para implementar el servicio de Central Telefónica Administrada, cumpliendo con el servicio integral que requiere el

¹ Así como en documento sin fecha de ampliación de estudio de razonabilidad del precio.

Museo, aunado a su trascendencia nacional en cuanto a experiencia técnica y especializada con otros entes del sector público.

30. **El 11 de junio de 2021**, mediante oficio N.º 9070-736-2021, la Unidad de Ingresos de la Gerencia de Telecomunicaciones del ICE remitió al MAC la oferta comercial N.º S.A.E-009-2021 de Soluciones Administradas Estandarizadas Comunicaciones IP, en la cual señaló entre otros aspectos el apoyo técnico especializado y 9 años de experiencia en el negocio de las soluciones administradas, la solvencia logística en la administración de proyectos importantes a nivel país como el EDUS, así como el respaldo de marca ICE, socios de negocio y las marcas más reconocidas en la industria.
31. **El 02 de setiembre de 2021**, el ICE suscribió, por medio de un proceso excepcional de contratación directa, el contrato N.º 0432021000400001-00 con el MAC, identificado bajo numeral 2021CD-000001-0009800001, con el objeto de brindar un “Servicio de Telefonía IP y Central Telefónica para el Museo de Arte Costarricense”, bajo el fundamento jurídico de una contratación directa desarrollada entre sujetos de derecho público (artículo 2 inciso c) de la LCA y artículo 138 del RLCA). Para el desarrollo de dicho objeto contractual ambas partes tenían por conocido la participación directa de un sujeto de derecho privado denominado empresario comercial.
32. **El 10 de noviembre de 2025**, mediante oficio 9117-1108-2025 el ICE comunica a esta área de fiscalización que en el desarrollo del objeto contractual asumido con el MAC participa como socio comercial el Consorcio CESA-ANPHORA.

Contratación directa entre el ICE y el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) en la que se utilizó un acuerdo comercial con el Consorcio CESA-ANPHORA

33. **El 05 de noviembre de 2019** la dirección de Canales Empresariales del ICE suscribió un acuerdo de servicio administrado en modalidad de solución estandarizada, bajo la figura de asociación empresarial con el Consorcio CESA-ANPHORA (AC-022-19), cuyo objeto es “establecer las condiciones contractuales que regirán entre las partes para brindar en forma conjunta a los Clientes del ICE, servicios estandarizados de Comunicaciones IP y/o Gestión de redes LAN...”. El acuerdo originalmente estaba vigente por doce meses, con la posibilidad de ser prorrogado por dos períodos adicionales de seis meses cada uno.
34. **El 04 de noviembre de 2021**, el ICE y el Consorcio CESA-ANPHORA adendan el convenio AC-022-19 prorrogando la vigencia a doce meses más y podrá ser prorrogado a cuatro períodos adicionales de seis meses cada uno, cuando exista mutuo acuerdo entre las partes y se mantenga vigente la propuesta de precios de la solución estandarizada.
35. **El 25 de octubre de 2023**, el ICE y el Consorcio CESA-ANPHORA adenda al convenio AC-022-19 prorrogando la vigencia a doce meses más y podrá ser

prorrogado a ocho períodos adicionales de seis meses cada uno, cuando exista mutuo acuerdo entre las partes y se mantenga vigente la propuesta de precios de la solución estandarizada.

36. **El 11 de agosto de 2021**, la Unidad de Tecnologías de Información del MINAE formalizó el estudio de mercado, en el cual se analizaron los servicios de las empresas Red Com, Telecable y el ICE. El análisis concluyó con la selección del ICE como la opción técnica más favorable para la implementación de los servicios requeridos.
37. **El 13 de agosto de 2021**, la Dirección de Geología y Minas (DGM) del MINAE gestionó ante el SICOP una solicitud de contratación fundamentada en el oficio DA-CA-13-2021. El objeto consistió en la adquisición e implementación de servicios integrales de conectividad y telefonía IP virtual, con el fin de optimizar la estabilidad tecnológica y la eficiencia en la atención al entorno institucional. Dicho procedimiento se tramitó bajo la excepción de contratación directa entre entes de derecho público, al amparo del artículo 2, inciso c) de la LCA y el numeral 138 de su Reglamento.
38. **En agosto de 2021** mediante el documento "Oferta SAE 011-2021 MINAE", el ICE formalizó su propuesta técnica y comercial, detallando las capacidades empresariales para proveer por sí mismo o con un socio empresarial el servicio de conectividad y telefonía solicitado. El texto acredita que la solución ofrecida cumple con las especificaciones técnicas requeridas por el Ministerio.
39. **El 30 de agosto de 2021**, la analista de contrataciones del MINAE gestionó la aprobación de la adjudicación para los servicios de conectividad y telefonía a favor del ICE, según consta en los registros de verificación del SICOP. Ese mismo día, la Proveeduría Institucional del MINAE formalizó el acto de adjudicación definitivo mediante el apartado de "Acto final" del sistema, ratificando la selección de ICE para la ejecución contractual.
40. **El 20 de setiembre de 2021**, el ICE suscribió con el MINAE el contrato N.º 0432021001200020-00, bajo la contratación directa N.º 2021CD-000033-0010800001, con el objeto de brindar un "Servicio de conectividad y telefonía", bajo el fundamento jurídico de una contratación directa desarrollada entre sujetos de derecho público (artículo 2 inciso c) LCA y artículo 138 RLCA). Para el desarrollo de dicho objeto, ambas partes tenían por conocido la participación directa de un sujeto de derecho privado denominado empresario comercial. Originalmente este contrato tiene un plazo de un año, prorrogable por un periodo de un año, con un máximo de cuatro prórrogas anuales. El contrato se mantiene vigente a la fecha de inicio de esta investigación.
41. **El 10 de noviembre de 2025**, mediante oficio 9117-1108-2025, el ICE comunica a esta área de fiscalización que en el desarrollo del objeto contractual asumido con el MINAE participa como socio comercial el Consorcio CESA-ANPHORA.

Contratación directa entre el ICE y la Asamblea Legislativa mediante la cual se utilizó un acuerdo comercial con SONDA Tecnologías de Información de Costa Rica S.A. y otro con Continex Continental Importación y Exportación S.A.

42. **El 22 de agosto de 2014**, el ICE mediante oficio n.° VG-9057-677-2014 remite a la Asamblea Legislativa una propuesta de internet empresarial "bajo anexo 1 RPCA 033-2014" "Oferta comercial de servicio administrado solución inalámbrica para la Asamblea legislativa oferente ICE".
43. **El 10 de septiembre de 2014**, mediante oficio Direc.-870-09-2014 del Director Ejecutivo de la Asamblea Legislativa, informa que en el artículo 17 de la sesión ordinaria N.° 2023-2014, celebrada por el Directorio Legislativo el 2 de setiembre del 2014, se acuerda: "Avalar la propuesta del Instituto Costarricense de Electricidad para la instalación de un servicio de internet inalámbrico en algunos edificios institucionales, por un monto aproximado a los \$12.155.00 mensuales y por un plazo de sesenta meses (...)"
44. **El 17 de septiembre de 2014**, mediante oficio n.° DI-0364-2014, la Directora del Departamento de Informática, manifiesta que la oferta presentada por el ICE, cumple con los requerimientos técnicos para la prestación de los servicios administrados para el acceso de Internet inalámbrico; señala que esta solución no sustituye la red actual, sino que reforzará y complementará el acceso al servicio de Internet en lo que la red actual no cubre.
45. **El 18 de septiembre de 2014**, mediante Resolución N.° RPCA 033-2014 se inició el procedimiento de contratación entre la Asamblea Legislativa y el ICE para el "Servicio Administrado Solución Inalámbrica en la Asamblea Legislativa". Se requiere una red inalámbrica eficiente e integral con cobertura institucional para diputados, funcionarios y visitantes.
46. **El 27 de octubre de 2014**, mediante oficio As. Leg. 666-2014, la Directora del Departamento de Asesoría Legal, aclara que esta prestación de servicios no es un convenio, sino un contrato entre entes de Derecho Público,..." excluido por ello de la aplicación de los procedimientos concursales establecidos en la Ley de la Contratación Administrativa. Artículo 2 inciso c)".
47. **El 06 de noviembre de 2014**, mediante Resolución Administrativa del Directorio de la Asamblea Legislativa en sesión ordinaria 033-2014 se acordó "formalizar la siguiente resolución administrativa No 147-2014, remitida por el Departamento de Proveeduría, para suscribir un contrato entre Asamblea Legislativa y el Instituto Costarricense de Electricidad, vía artículo 2o inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y artículo 130 de su Reglamento, para el "Servicio Administrado Solución Inalámbrica para la Asamblea Legislativa".
48. **El 18 de diciembre de 2014**, el ICE suscribió el contrato N° 26 con la Asamblea Legislativa mediante un proceso excepcional de contratación directa, cuyo objeto es: "brindar al Cliente el Servicio de red inalámbrica bajo la modalidad de Servicio Administrado, en sus instalaciones (...) El mismo es integral e indivisible y

contempla los Servicios de instalación, configuración, puesta en operación, garantías y soporte, necesarios para brindar el Servicio contratado”. Para el desarrollo del objeto contractual ambas partes tenían por conocido la participación directa de un sujeto de derecho privado denominado empresario comercial. Dicho contrato tiene una vigencia de sesenta meses a partir del momento en que operó la tercera prórroga, es decir a partir del 18 de agosto de 2021. El contrato está vigente a la fecha de esta investigación.

49. **El 28 de enero de 2015**, la gerencia de telecomunicaciones del ICE suscribió un acuerdo de servicio administrado, bajo la figura de asociación empresarial con la empresa SONDA Tecnologías de Información de Costa Rica S.A. (AC-003-15), cuyo objeto era “establecer las condiciones contractuales entre las partes para brindar en forma conjunta, al cliente del ICE denominado Asamblea Legislativa un servicio administrado de red inalámbrica que se ubicará en sus instalaciones en San José (...) el objeto de este acuerdo es integral e indivisible y comprende los servicios de instalación, configuración, puesta en operación, capacitación, soporte, garantías, seguros así como los elementos de hardware necesarios para brindar el servicio contratado (...)”.
50. **El 30 de septiembre de 2020** la gerencia de telecomunicaciones del ICE suscribió un acuerdo de asociación empresarial con la empresa Continex Continental Importación y Exportación S.A. (AC-006-20), cuyo objeto es “regir las condiciones contractuales para brindar la comercialización de soluciones SD WAN (...) El objeto de este Acuerdo es integral e indivisible y consiste en la instalación, configuración, puesta en operación y soporte del servicio SD WAN al mercado empresarial en general, desde empresas pymes hasta necesidades más robustas, según la necesidad del cliente, así como el acompañamiento para su diseño, implementación, operación y comercialización”. En la cláusula 41 las partes estipularon la vigencia del acuerdo de la siguiente manera: “41.1 La vigencia del Acuerdo Comercial del Servicio SD-WAN será de dos años los cuales empezarán a regir a partir de la última fecha de firma digital y podrá ser prorrogado por un periodo de hasta un año, según mutuo acuerdo entre las partes siempre y cuando se mantenga vigente la Propuesta de Precios de la solución SD-WAN 41.2 Vencida la vigencia del Acuerdo, o bien, en caso que, por alguna otra razón, caso fortuito o fuerza mayor, el Acuerdo deba ser terminado, la Empresa deberá garantizar la continuidad de los servicios hasta la vigencia de los contratos suscritos con los clientes finales, por ende, recibirá el pago correspondiente, por tanto, las responsabilidades contenidas en este Acuerdo se mantienen hasta que finalice el último de los contratos suscritos con los clientes finales.”
51. **El 09 de setiembre de 2021** finalizó el acuerdo comercial entre ICE y la empresa SONDA Tecnologías de Información de Costa Rica S.A. (AC-003-15). En adelante se encuentra en ejecución el acuerdo N.º AC-006-20 y la contratación con Continex Continental citado en el punto anterior, hasta que finalice el último de los contratos suscritos con los clientes finales.

Contratación directa entre el ICE y el Ministerio de Hacienda (MH) mediante la cual se utilizó un acuerdo comercial con Continex Continental Importación y Exportación S.A. (AC-006-20) y otro con SWAT CONSULTING SERVICES LATIN AMERICA S.A. (AC-002-21)

52. **El 08 de septiembre de 2016**, mediante oficio N.º DTIC-734-2016 la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación (DTIC) del Ministerio de Hacienda justificó ante la Proveeduría Institucional de dicho Ministerio, la necesidad de realizar el trámite respectivo para la contratación de "Arrendamiento de un Centro de Procesamiento de Datos (CPD) Secundario que incluya equipamiento por demanda" con el ICE, mediante un proceso de contratación directa entre sujetos de derecho público. Además, en este oficio el MH señaló que se había realizado un segundo estudio de mercado (entre el 01 de julio y el 15 de julio de 2016) para el cual se invitaron 8 posibles proveedores y se recibieron tres ofertas: Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A., Ideas Gloris, S.A. y el ICE. Producto del análisis se concluyó que la propuesta del ICE cumplía con lo solicitado y era la de menor costo. Ante la urgencia del servicio, la DTIC solicitó una contratación entre entes de derecho público.
53. **En septiembre de 2016**, el ICE presentó al Ministerio de Hacienda una "Oferta Económica" para el arrendamiento de un Centro de Procesamiento de Datos Secundario que incluya Equipamiento por Demanda, y en el apartado 1.8 "Otros Requerimientos" señaló que *"Para esta contratación el ICE actuará en conjunto con un socio comercial, sustentado en la Ley 8660 de Fortalecimiento y Modernización de la Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones"*. Además, en el Anexo 2 "Descripción Técnica del Servicio" el ICE manifestó que *"...todos los componentes de la solución, son propiedad del ICE y de su socio comercial, por lo tanto, al final del plazo de vigencia de (sic) contrato serán retirados, asumiendo el ICE los costos en que se incurra."*, y se aportó declaración jurada del Consorcio SWAT-Nexsys en la cual se indicó que todos los equipos ofertados cuentan con un contrato de garantía por el plazo de la contratación con los fabricantes.
54. **El 27 de octubre de 2016**, mediante acta 97-2016 la Comisión de Recomendación de Adjudicación del Ministerio valora y aprueba la oferta presentada por el ICE.
55. **El 01 de noviembre de 2016**, mediante resolución DAF-RA-025-2016, la Dirección Administrativa y Financiera del Ministerio de Hacienda resuelve la adjudicación para el "Arrendamiento de un centro de procesamiento de datos secundario que incluye equipamiento por demanda...".
56. **El 01 de diciembre de 2016**, el ICE suscribió con el Ministerio de Hacienda el contrato directo N.º 0432016000100149-00, mediante proceso excepcional de contratación, cuyo objeto era "el arrendamiento de un Centro de Procesamiento de Datos Secundario que incluya equipamiento por demanda para el Ministerio de Hacienda". Para el desarrollo de este objeto ambas partes tenían por conocido la participación directa de un sujeto de derecho privado denominado empresario

comercial. El procedimiento de contratación directa disponible en el SICOP fue el N.º 2016CD-000075-0009100001.

57. **El 28 de mayo de 2018**, el MH y el ICE suscriben adendum 1 al citado contrato N.º 0432016000100149-00, Contratación Directa N.º 2016CD-000075-0009100001 “Arrendamiento de un Centro de Procesamiento de Datos Secundario que incluya equipamiento por demanda para el Ministerio de Hacienda.” modificando mediante adición de nuevos servicios el objeto contractual original.
58. **El 30 de septiembre de 2020** la gerencia de telecomunicaciones del ICE suscribió un acuerdo de asociación empresarial con la empresa Continex Continental Importación y Exportación S.A. (AC-006-20), cuyo objeto es “regir las condiciones contractuales para brindar la comercialización de soluciones SD WAN... El objeto de este Acuerdo es integral e indivisible y consiste en la instalación, configuración, puesta en operación y soporte del servicio SD WAN al mercado empresarial en general, desde empresas pymes hasta necesidades más robustas, según la necesidad del cliente, así como el acompañamiento para su diseño, implementación, operación y comercialización”. En la cláusula 41 las partes estipularon la vigencia del acuerdo de la siguiente manera: “41.1 La vigencia del Acuerdo Comercial del Servicio SD-WAN será de dos años los cuales empezarán a regir a partir de la última fecha de firma digital y podrá ser prorrogado por un periodo de hasta un año, según mutuo acuerdo entre las partes siempre y cuando se mantenga vigente la Propuesta de Precios de la solución SD-WAN 41.2 Vencida la vigencia del Acuerdo, o bien, en caso que, por alguna otra razón, caso fortuito o fuerza mayor, el Acuerdo deba ser terminado, la Empresa deberá garantizar la continuidad de los servicios hasta la vigencia de los contratos suscritos con los clientes finales, por ende, recibirá el pago correspondiente, por tanto, las responsabilidades contenidas en este Acuerdo se mantienen hasta que finalice el último de los contratos suscritos con los clientes finales.”
59. **El 04 de febrero de 2021** la dirección de Ingresos del ICE suscribió un acuerdo bajo la modalidad de asociación empresarial con SWAT CONSULTING SERVICES LATIN AMERICA S.A. (AC-002-21), con el fin de cumplir el objeto contractual para brindar en forma conjunta al Ministerio de Hacienda como cliente del ICE, un servicio administrado de infocomunicaciones de arrendamiento de un Centro de Procesamiento de Datos Secundario que incluye equipamiento por demanda según contratación Administrativa promovida por el MH bajo numeral N.º 2023PX-000001-0009100001.
60. **El 16 de enero de 2023**, mediante oficio N.º MH-DTIC-OF-018-2023 la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación del MH comunicó a la Proveeduría Institucional de este Ministerio, la decisión inicial para contratar: “Arrendamiento de un Centro de Procesamiento de Datos con equipamiento bajo demanda para ubicar los servicios tecnológicos del Ministerio de Hacienda”, mediante un proceso de contratación directa entre entes de derecho público con el ICE, ya que la contratación anterior vencía el 05 de febrero de 2023. Como parte de la motivación

se señaló que los servicios tecnológicos ubicados en el IDC, son las herramientas y sistemas de información con los que se brinda servicios a la ciudadanía costarricense y que son requeridos para la recaudación de impuestos a nivel país y la administración financiera, así como el pago de los empleados públicos, según los procesos sustantivos y de apoyo que tienen un impacto a nivel nacional e internacional. También se señaló que en cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Contratación Pública, el ICE brindaría la solución del Centro de Datos con una participación del 70,5% y el restante 29,5% corresponde a la participación del socio Swat Consulting.

61. **El 17 de enero de 2023**, ante la finalización del contrato anterior, se observó en el SICOP que el MH ejecutó con el ICE el procedimiento de excepción n.º 2023PX-000001-0009100001, cuya descripción fue: "ARRENDAMIENTO DE UN CENTRO DE PROCESAMIENTO DE DATOS CON EQUIPAMIENTO BAJO DEMANDA PARA UBICAR LOS SERVICIOS TECNOLÓGICOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA", con el fundamento jurídico de actividad contractual desarrollada entre entes de derecho público (Inciso b del artículo 3 LGCP N.º 9986).
62. El 06 de marzo de 2026 mediante oficio N.º MH-OMDAF-PI-AG-OF-0049-2026 la Unidad de Licitaciones Mayores y Menores de la Proveeduría Institucional del MH indicó que el contrato de arrendamiento con el ICE tiene vigencia por 48 meses, por lo que actualmente se encuentra en su último año de vigencia, el cual finaliza el 06 de febrero de 2027.
63. **El 10 de noviembre de 2025**, mediante oficio 9117-1108-2025 la Directora de la División Comercial del ICE certificó a esta área de fiscalización, que para brindar el servicio al MH requirió de la participación de dos (2) socios empresariales distintos (Continex y Swat).

Contratación directa entre el ICE y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) mediante la cual se utilizó acuerdo comercial con Continex Continental Importación y Exportación S.A. (AC-006-20)

64. **El 07 de marzo de 2016** el ICE suscribió con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) mediante proceso excepcional de contratación directa el contrato N.º 2016000020, cuyo objeto es: "brindar al Cliente el Servicio de comunicación de datos, mediante red WAN a 127 sitios de su propiedad, distribuidos por todo el territorio nacional. El cual se brindará como un Servicio Administrado, en la modalidad llave en mano, sin que exista traspaso de propiedad de ningún bien entre las partes ...". Para el desarrollo de este objeto ambas partes tenían por conocido la participación directa de un sujeto de derecho privado denominado empresario comercial.
65. **El 30 de septiembre de 2020** la gerencia de telecomunicaciones del ICE suscribió un acuerdo de asociación empresarial con la empresa Continex Continental Importación y Exportación S.A. (AC-006-20), cuyo objeto es "regir las condiciones contractuales para brindar la comercialización de soluciones SD WAN... El objeto de este Acuerdo es integral e indivisible y consiste en la instalación, configuración,

puesta en operación y soporte del servicio SD WAN al mercado empresarial en general, desde empresas pymes hasta necesidades más robustas, según la necesidad del cliente, así como el acompañamiento para su diseño, implementación, operación y comercialización”. En la cláusula 41 las partes estipularon la vigencia del acuerdo de la siguiente manera: “41.1 La vigencia del Acuerdo Comercial del Servicio SD-WAN será de dos años los cuales empezarán a regir a partir de la última fecha de firma digital y podrá ser prorrogado por un periodo de hasta un año, según mutuo acuerdo entre las partes siempre y cuando se mantenga vigente la Propuesta de Precios de la solución SD-WAN 41.2 Vencida la vigencia del Acuerdo, o bien, en caso que, por alguna otra razón, caso fortuito o fuerza mayor, el Acuerdo deba ser terminado, la Empresa deberá garantizar la continuidad de los servicios hasta la vigencia de los contratos suscritos con los clientes finales, por ende, recibirá el pago correspondiente, por tanto, las responsabilidades contenidas en este Acuerdo se mantienen hasta que finalice el último de los contratos suscritos con los clientes finales.”

66. El **22 de julio de 2021**, el AyA y el ICE prorrogan mediante adenda 1 al contrato N.º 2016000020 por un plazo de 122 meses a partir de la firma de esta suscripción. El contrato está vigente a la fecha de la investigación.
67. El **10 de noviembre de 2025**, mediante oficio 9117-1108-2025 la Directora de la División Comercial del ICE certificó a esta área de fiscalización, que para brindar el servicio al AyA requirió de la participación directa del socio empresarial Continex.
68. El **11 de marzo de 2026**, mediante memorando N.º GG-DSI-2026-00252, la Dirección de Sistemas de Información del AyA, certificó que no se localizaron en el expediente de contratación el estudio de mercado y la recomendación de adjudicación.

Contratación directa entre el ICE y la Municipalidad de Upala en la que se utilizó un acuerdo comercial con Continex Continental Importación y Exportación S.A. (AC-006-20)

69. El **30 de septiembre de 2020** la gerencia de telecomunicaciones del ICE suscribió un acuerdo de asociación empresarial con la empresa Continex Continental Importación y Exportación S.A. (AC-006-20), cuyo objeto es “regir las condiciones contractuales para brindar la comercialización de soluciones SD WAN... El objeto de este Acuerdo es integral e indivisible y consiste en la instalación, configuración, puesta en operación y soporte del servicio SD WAN al mercado empresarial en general ... según la necesidad del cliente, así como el acompañamiento para su diseño, implementación, operación y comercialización”. En la cláusula 41 las partes estipularon la vigencia del acuerdo de la siguiente manera: “41.1 La vigencia del Acuerdo Comercial del Servicio SD-WAN será de dos años los cuales empezarán a regir a partir de la última fecha de firma digital y podrá ser prorrogado por un periodo de hasta un año, según mutuo acuerdo entre las partes siempre y cuando se mantenga vigente la Propuesta de Precios de la solución SD-WAN 41.2 Vencida la vigencia del Acuerdo, o bien, en caso que, por alguna otra razón, caso

fortuito o fuerza mayor, el Acuerdo deba ser terminado, la Empresa deberá garantizar la continuidad de los servicios hasta la vigencia de los contratos suscritos con los clientes finales, por ende, recibirá el pago correspondiente, por tanto, las responsabilidades contenidas en este Acuerdo se mantienen hasta que finalice el último de los contratos suscritos con los clientes finales.”

70. **En octubre de 2022**, el ICE presentó a la Municipalidad de Upala la Oferta Técnico Comercial N.º SD-WAN-041-2022, en la cual se detalla la propuesta para brindar una solución de SD-WAN Seguro (Red Definida por Software). En este documento se señala que el servicio busca optimizar la conectividad empresarial y fortalecer la seguridad mediante la gestión inteligente y centralizada del tráfico de red. Además, en el apartado 4 “Conformación del servicio” el ICE manifestó que el servicio se realizaría en conjunto con terceros a los cuales se les denominará Socios Comerciales, siendo el ICE el único responsable por el servicio brindado ante el cliente.
71. **El 10 de octubre de 2022**, mediante oficio N.º MU-ALM-OFIC-0799-2022, la Alcaldía Municipal de Upala aceptó la oferta comercial propuesta por el ICE.
72. **El 27 de octubre de 2022**, el ICE suscribió con la Municipalidad de Upala el contrato directo N.º 2022000080, mediante un proceso excepcional de contratación, cuyo objeto es brindar “el servicio de SD-WAN el cual consiste en un modelo de servicio gestionado bajo un esquema de aprovisionamiento de TI que proporciona la infraestructura, hardware, software y servicio de operación y mantenimiento con el fin de brindar al cliente una solución integral.” Para el desarrollo de este objeto ambas partes tenían por conocido la participación directa de un sujeto de derecho privado denominado empresario comercial.
73. **El 09 de abril de 2024**, la Municipalidad de Upala y el ICE prorrogan mediante adenda 2 al contrato N.º 2022000080 por un plazo de 48 meses a partir de la firma de esta suscripción. El contrato está vigente a la fecha de la investigación.
74. **El 20 de febrero de 2026**, el Gestor de la Proveeduría de la Municipalidad de Upala informó vía correo electrónico a la Contraloría General, la inexistencia de un expediente físico o electrónico de dicha contratación, y la ausencia de los documentos de la decisión inicial y la orden de inicio.

Contratación directa entre el ICE y el Instituto Nacional de Seguros (INS) en la que se utilizó un acuerdo comercial con Componentes El Orbe S.A. (AC-008-24)

75. **El 03 de agosto de 2023** el Departamento de Operaciones y Servicios de Tecnología del Instituto Nacional de Seguros (INS) emitió la decisión inicial para servicios de telecomunicaciones. En este documento el INS autoriza la contratación directa con el ICE para obtener de forma inmediata y según demanda todos sus servicios de internet, telefonía y ciberseguridad. Se justifica como un acuerdo entre instituciones públicas para asegurar que las operaciones del Grupo INS no se detengan, aprovechando que el ICE ya posee la infraestructura necesaria para dar el soporte técnico requerido.

76. **El 04 de agosto de 2023** el INS realizó un estudio de mercado, en el cual se consideraron empresas como Tigo, Telecable, Liberty, Claro y el ICE. El estudio tuvo como objetivo analizar las opciones de servicios de telecomunicaciones disponibles para garantizar la continuidad del negocio y actualizar los costos de mercado. El análisis concluyó que el ICE era el único proveedor capaz de ofrecer una solución integral "bajo demanda" que abarque la totalidad de los servicios críticos (datos, internet, telefonía y ciberseguridad) del INS.
77. **El 25 de agosto de 2023**, mediante oficio N.º 3604-323-2023 la Dirección de Comercialización del ICE presentó una oferta comercial al INS para el servicio de internet, telefonía y conexiones seguras para trabajo remoto, la cual revela que gran parte del componente técnico y de hardware iba a ser provisto y mantenido por un sujeto de derecho privado.
78. **El 01 de noviembre de 2023**, el ICE suscribió con el INS el contrato directo N.º 0432023745300684-00, con el objeto de brindar servicios de telecomunicaciones al Grupo INS según demanda, bajo el procedimiento de contratación por excepción N.º 2023PX-000128-0001000001, cuyo fundamento jurídico fue la actividad contractual desarrollada entre entes de derecho público (Inciso b del artículo 3 LGCP N.º 9986). Para el desarrollo de dicho objeto contractual ambas partes tenían por conocido la participación directa de un sujeto de derecho privado denominado empresario comercial. Mediante oficio N.º PROV-01296-2026 del 06 de marzo de 2026, el Departamento de Proveeduría del INS indicó que el contrato se encuentra en ejecución por un año, con prórrogas automáticas por períodos anuales hasta un máximo de tres renovaciones, por ello el contrato está vigente hasta diciembre de 2027.
79. **El 22 de diciembre de 2023** la División Comercial de la Gerencia de Telecomunicaciones del ICE suscribió un acuerdo de servicio administrado en modalidad de solución estandarizada mediante la figura de asociación empresarial con la empresa Componentes El Orbe S.A. (AC-008-24), con el fin de brindar en forma conjunta al cliente del ICE, servicios estandarizados de comunicaciones IP y/o gestión de redes LAN, soluciones SDWAN con tecnología Fortinet y cableado estructurado. El acuerdo originalmente estaba vigente por dos años, con la posibilidad de ser prorrogado por dos períodos adicionales de doce meses cada uno. El contrato está vigente a la fecha de investigación.

Contrataciones directas entre el ICE y el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) en las que se utilizaron acuerdos comerciales con Corporación FONT S.A. y otro con Control Electrónico S.A. (CESA)

80. **En documento sin número**, bajo la indicación del procedimiento de contratación N.º 2013CD-000001, el ICT aportó un "Estudio de ofertas para la adquisición de servicios de comunicación" dada la necesidad del Macroproceso Administrativo Financiero del ICT de cambiar de un sistema tradicional de telefonía a un sistema de telefonía IP. El análisis incluyó opciones de tres empresas: AVAYA, RACSA e

ICE. Del análisis se recomendó la oferta del ICE por la facilidad de tratar con solo una empresa proveedora, por proveer equipos de marca reconocida CISCO, por incluir despliegue de cableado estructurado, instalación, mantenimiento e incluir opciones de planta eléctrica mediante leasing, con instalación y mantenimiento.

81. **El 17 de mayo de 2012**, personal de Soluciones Empresariales del ICE presentaron al ICT una propuesta de solución empresarial para el servicio de sustituir sistema de comunicaciones de voz y terminales telefónicas, rediseño y reconstrucción de red interna, sistema de respaldo eléctrico y aire acondicionado, sustitución de equipos de red, niveles de servicio y capacitación a usuarios finales. Para el cumplimiento contractual y la oferta se presentó la propuesta con una vigencia de 5 años.
82. **El 03 de diciembre de 2012** la gerencia de clientes del ICE suscribió un contrato directo con la presidencia ejecutiva del ICT mediante el numeral AC-023-12 mediante un proceso excepcional de contratación directa, cuyo objeto es “regir las condiciones contractuales de los servicios a brindar por parte del ICE al cliente para el suministro de servicios administrados, dentro de los cuales se contemplen cualquier tipo de servicios de tecnología de información que pueda ofrecer el ICE”. Para el desarrollo de este objeto ambas partes tenían por conocido la participación directa de un sujeto de derecho privado denominado empresario comercial. Mediante oficio N.º DA-0184-2026 del 04 de marzo de 2026, el Departamento Administrativo del ICT indicó que esta contratación se encuentra extinta desde el 05 de febrero de 2026.
83. **El 03 de diciembre de 2012** la gerencia de telecomunicaciones del ICE suscribió un acuerdo empresarial con la Corporación FONT, S.A. (AC-032-12), con el propósito de regir las condiciones contractuales de los servicios a brindar por parte del empresario comercial para el suministro de servicios administrados a los clientes del ICE, dentro de los cuales se contemplan cualquier tipo de servicios asociados al suministro eléctrico y de infocomunicaciones que pueda ofrecer el empresario comercial.
84. **El 07 de diciembre de 2012** la gerencia de telecomunicaciones del ICE suscribió un acuerdo empresarial con el Grupo CESA-Control Electrónico, S.A. (AC-033-12), con el fin de regir las condiciones contractuales de los servicios a brindar por parte del empresario comercial al ICE para el suministro de servicios administrados a los clientes del ICE, entre los cuales se contemplan cualquier tipo de servicios de infocomunicaciones que pueda ofrecer el empresario comercial. La vigencia del contrato se estableció por 7 años, prorrogable de forma automática hasta un máximo de 2 periodos adicionales. Este convenio estaba vigente al momento de la investigación.

85. El 10 de noviembre de 2025, mediante oficio N.° 9117-1108-2025 el ICE certificó que este servicio se encuentra en ejecución hasta el 04 de febrero de 2027.
86. **El 05 de marzo de 2026** mediante oficio N.° PRO-074-2026 la jefatura de Departamento de Proveeduría Institucional del ICT señaló a la Contraloría General que no constaban en el expediente administrativo del contrato directo N.° AC-023-12 documento que acredite decisión inicial, recomendación y adjudicación en firme, ni orden de inicio de la misma.

2. Criterio jurídico y técnico

a) Proceso concursal en compras públicas de bienes y servicios de Telecomunicaciones

Según el artículo 182 de la Constitución Política, la licitación pública es el mecanismo ordinario, idóneo y obligatorio para las compras del Estado. Los procesos concursales promueven que la Administración Pública obtenga beneficios de la multiplicidad de ofertas para adquirir productos y servicios en condiciones más favorables en términos de precio, plazo de entrega y calidad. Por tanto, cualquier excepción -incluida la contratación directa entre entes de derecho público- se debe interpretar y aplicar de forma restrictiva y debidamente justificada, garantizando la satisfacción del interés público y evitando la evasión de los concursos abiertos.

Este imperativo es ratificado a nivel de tratados internacionales asumidos por Costa Rica. En cuanto al mercado de bienes y servicios de telecomunicación, el Estado se obligó formalmente en el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-DR), específicamente en su Capítulo Nueve, a garantizar los principios de transparencia, no discriminación y libre concurrencia en las compras estatales de estos productos.

Con la apertura de las telecomunicaciones ocurrida a partir del CAFTA-DR y que se materializó con la promulgación de la Ley General de Telecomunicaciones N.° 8642, se establecen una serie de objetivos en el ordenamiento legal que exigen resguardar la pluralidad de oferentes y el trato igualitario entre ellos, tales como la necesidad de promover la competencia efectiva en el mercado como mecanismo para aumentar la disponibilidad de servicios, mejorar su calidad y asegurar precios asequibles, así como incentivar la inversión mediante un marco jurídico que garantice la transparencia, la no discriminación, la equidad y la seguridad jurídica. En apego con esos objetivos, los principios rectores de la Ley N.° 8642 incluyen el principio de competencia efectiva, que exige mecanismos para que todos los proveedores compitan en igualdad de condiciones para garantizar el mayor beneficio de los habitantes; el principio de transparencia, orientado a establecer condiciones adecuadas para la participación equitativa de los interesados y el principio de no discriminación, que prohíbe dar un trato menos favorable a cualquier otro proveedor.

Bajo el anterior escenario, las contrataciones por excepción para la adquisición de bienes y servicios de telecomunicación, infocomunicación u otros servicios en convergencia, que realicen las entidades del Sector Público, deben utilizarse sólo en casos justificados. La Administración está obligada a analizar las condiciones del mercado de cada contratación y así evitar aplicar de manera automática un régimen excepcional, lo cual vulnera la igualdad entre oferentes, la libre competencia y se previene el establecimiento de restricciones injustificadas. Tal y como lo ha manifestado tanto la Superintendencia de Telecomunicaciones² en su rol de autoridad de competencia en el sector, como la Contraloría General de la República³, el concurso público debe primar para garantizar la obtención de los bienes y servicios en condiciones más favorables a partir de los avances tecnológicos del sector y que faciliten de manera legítima, eficiente y económica la consecución del fin público. La aplicación automática e injustificada de este régimen excepcional de contratación directa entre entes de derecho público, puede crear una ventaja artificial inadmisibles en un mercado abierto, afectando la eficiencia de la escogencia y restringiendo la libre competencia.

En concordancia con el bloque de legalidad internacional, la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública emitida a sus Estados miembros —incluido Costa Rica— busca que se implemente un uso estrictamente limitado, restrictivo y debidamente justificado de los procedimientos no competitivos o adjudicaciones directas. Esta directriz responde a la necesidad de blindar el ciclo completo de la compra estatal, identificada por dicho organismo como una de las actividades públicas más vulnerables al desvío de fondos. De este modo, la restricción rigurosa de las excepciones legales en favor del concurso abierto opera como un control preventivo indispensable, cuyo fin directo es mitigar los riesgos de corrupción y evitar la captura del Estado por parte de intereses sectoriales o empresas comerciales⁴.

² A modo de referencia en el Manual de buenas prácticas en procedimientos de contratación pública de servicios de telecomunicaciones emitido por la SUTEL, en calidad de autoridad sectorial de competencia, se define que en la adquisición de bienes y servicios en esta materia debe prevalecer la ejecución de procesos concursales, logrando mayor participación de proveedores en el mercado y la obtención de mejores productos, siendo restrictivo el uso de procesos excepcionales, “en especial aquella excepción que procura la contratación directa entre entes de derecho público, ya que al aplicarse esta excepción automáticamente a lo largo del tiempo no existe competencia entre los oferentes, esto afecta la eficiencia asignativa y productiva. Las reglas de la contratación pública deben aplicarse de igual manera para las empresas públicas como para las privadas. Su naturaleza no debe otorgarles una ventaja o desventaja sobre la otra”. Además, el oficio N.º 08690-SUTEL-OTC-2022 del 03 de octubre de 2022 destaca que debe considerarse el principio de igualdad y libre competencia que busca el no establecer restricciones injustificadas a la libre participación, “lo cual exige dar un trato igualitario a todos los oferentes, procurando con esto dar la más amplia competencia e invitando a potenciales oferentes idóneos, sin conceder ventajas que distorsionan la competencia”.

³ Ver orden DFOE-CIU-ORD-00001-2025 emitida mediante oficio 09546 (DFOE-CIU-0192) del 19 de mayo de 2025.

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Recommendation of the Council on Public Procurement [Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública], OECD/LEGAL/0411, adoptada el 18 de febrero de 2015 y Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises [Directrices sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas], edición revisada y adoptada por el Consejo de la OCDE en 2024.

b) Naturaleza jurídica y límites de la contratación directa entre entes de derecho público

La excepción de contratación directa entre entes de derecho público contemplada en el artículo 2 inciso c) de la derogada Ley de Contratación Administrativa N.° 7494 y en el artículo 3 inciso b) de la vigente Ley General de Contratación Pública N.° 9986, exige que la entidad pública a contratar posea la idoneidad legal y técnica necesaria para cumplir con la dotación del objeto contractual por sí misma. Para que esta excepción sea válida, la entidad pública debe asumir la prestación esencial y garantizar la ejecución directa, de forma tal que debe abarcar al menos el 50% del objeto en la ley anterior o 70% del objeto en la Ley vigente.

Bajo el bloque de legalidad tanto anterior como vigente, el contratista público está facultado para subcontratar a terceros privados únicamente bienes y servicios accesorios o especializados, siempre que no se deleguen las labores esenciales ni se vulnere el porcentaje mínimo de ejecución directa exigido por ley. Asimismo, la selección de dichos subcontratistas privados no puede ser discrecional ni arbitraria, sino que debe realizarse de forma obligatoria mediante los procedimientos concursales del régimen ordinario de contratación del ente estatal (o los dispuestos en el Título II de la Ley N.° 8660 para el caso particular del ICE), garantizando así la transparencia y la libre competencia.

c) Distinción entre subcontratación y asociación empresarial

Es relevante distinguir que la asociación empresarial o alianza estratégica no equivale a una subcontratación. La naturaleza jurídica de estas figuras es colaborativa, identificando una distribución proporcional de aportes, riesgos e ingresos entre los socios para proveer un bien o servicio de forma conjunta a un tercero, lo cual no implica una relación de compra-venta de bienes y servicios entre ellos.

Ambas figuras operan en planos distintos. La subcontratación no es una figura autónoma, sino accesoria y complementaria que actúa como límite intrínseco de la excepción de contratación entre entes públicos y que le permite al contratista público aprovisionarse de bienes y servicios especializados o accesorios, mediante los procesos ordinarios permitidos por Ley para cubrir el objeto contractual a favor de la Administración contratante. Al contrario la alianza estratégica o asociación empresarial derivada de la Ley de Fortalecimiento y modernización de las Entidades Públicas del Sector N.° 8660, es una figura contractual sustantiva, autorizada en esa ley especial para incentivar la competitividad de sus participantes en un mercado en competencia.

Debe recalcar que a partir de la apertura del mercado de las telecomunicaciones (en el año 2008) con la promulgación de la Ley General de Telecomunicaciones N.° 8642, se busca promover la competencia efectiva en el mercado para aumentar la disponibilidad de los servicios, mejorar su calidad y asegurar precios asequibles, e incentivar la inversión en el sector mediante un marco jurídico que garantice la transparencia, la no discriminación, la equidad y la seguridad jurídica.

A partir de lo anterior, mediante el artículo 8 de la Ley N.º 8660, el legislador habilitó al ICE y sus empresas, de nuevas facultades de actuación con el fin de garantizar su competitividad en el mercado abierto de las telecomunicaciones. A partir de ello se le permite suscribir alianzas estratégicas, o cualquier forma de asociación empresarial con otros entes públicos o privados, nacionales o extranjeros que desarrollen actividades de inversión, de capital, comerciales, de investigación, desarrollo tecnológico, prestación de servicios y otras actividades relacionadas con las competencias que desarrollan, con el único fin de promover su competitividad, siempre y cuando no se afecten procedimientos de contratación establecidos en la legislación o sean contrarias al principio de competencia efectiva en el sector.

El propósito de esta habilitación legal para hacer este tipo de negocios no es otorgar un trato privilegiado al ICE y sus empresas dentro del sector de telecomunicaciones; sino equipararles con las mismas oportunidades que los operadores privados tienen para brindar bienes y servicios en el mercado competitivo; fortaleciendo y modernizando su actuación mediante la habilitación de alianzas estratégicas, asociaciones empresariales y prácticas comerciales usuales y legales en la industria.

Si bien la empresa pública está sujeta a mayores controles que un operador privado, la excepción de contratación entre entes públicos constituye en sí misma un privilegio y una ventaja exclusiva de la cual carecen los competidores privados. Por ende, jurídicamente no es posible que la empresa pública utilice este privilegio estatal como vehículo para introducir directamente a sujetos privados en la prestación de actividades o servicios públicos, eludiendo el principio constitucional de competencia.

Asimismo, la selección de un socio comercial por parte del ente público no está sujeta a procedimientos ordinarios de la Ley General de Contratación Pública y al título II de la Ley N.º 8660 cuando su fin es competir en el mercado abierto, sin embargo, esta libertad comercial no le habilita al ICE y sus empresas a utilizar dicha asociación para ejecutar un contrato público amparado en la excepción de contratación entre entes de derecho público. Reiteramos que ingresar de manera directa a un contrato público mediante un aliado privado que no ha superado ningún filtro concursal altera el sistema de contratación, violentando con ello el propio artículo 182 de la Constitución Política.

De tal forma, la ejecución de estas herramientas de equiparación a favor del ICE y sus empresas debe ser estrictamente acorde con los principios de competencia efectiva y no discriminación. Estos principios, reiterados en los incisos f) y g) de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, garantizan la igualdad de condiciones para todos los operadores y proveedores, a los cuales el ICE como ente público en competencia, también está sujeta.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) además, proscribe de forma taxativa el otorgamiento de privilegios estatales a los operadores públicos, determinando textualmente en la Directriz III.B de sus Directrices sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas que: *"Como regla general, las empresas públicas que participen en actividades económicas deben estar sujetas a las mismas*

leyes, regulaciones y regímenes fiscales y de quiebra que las empresas privadas. El Estado no debe otorgar ventajas competitivas indebidas a las empresas públicas por el mero hecho de su propiedad estatal".⁵

Esta disposición, ratificada en la actualización oficial del estándar internacional de la OCDE⁶ en 2024, fundamenta el principio de neutralidad competitiva que obliga a Costa Rica a impedir que empresas estatales utilicen sus prerrogativas legales o regímenes de excepción públicos para otorgar ventajas comerciales artificiales, distorsionar el mercado o eximir a sus aliados privados de los rigores de transparencia y licitación que pesan sobre el resto de los competidores del sector.

d) Incompatibilidad jurídica entre las asociaciones empresariales y la excepción de contratación directa entre entes de derecho público

A nivel reglamentario, el ICE define la asociación empresarial como un vínculo contractual colaborativo entre empresas competidoras para fortalecer su posición o penetrar mercados afines mediante ventajas competitivas conjuntas. Esta figura se diferencia sustancialmente de la contratación ordinaria de aprovisionamiento por tres características técnico-jurídicas esenciales: la corresponsabilidad en el riesgo y el beneficio (donde ambos socios comparten la incertidumbre del negocio y no un precio fijo), la integración del objeto (aportes proporcionales para un fin común inalcanzable de forma individual) y la gestión por "Caso de Negocio" (originada en un estudio previo de viabilidad empresarial y no en una necesidad de compra institucional). Por ende, su naturaleza jurídica es estrictamente comercial y asociativa, no un mecanismo de adquisición de bienes o servicios a cambio de un precio.

La conformación de un consorcio público-privado bajo la figura de una asociación empresarial o una alianza estratégica —donde un tercero privado y un ente público en competencia se amalgaman para proveer bienes y servicios al Estado— resulta jurídicamente ilegítima si se instrumentaliza y ejecuta dentro de un proceso excepcional de compra mediante la contratación directa entre entes de derecho público, ya que la inclusión del sujeto privado desnaturaliza el requisito subjetivo indispensable de excepcionalidad, a saber la naturaleza jurídica pública de los contratantes y evidencia la falta de idoneidad técnica originaria del contratista estatal para ejecutar el objeto por sí mismo. Por ello, de conformidad con el artículo 182 constitucional y la Ley de Contratación anterior y la vigente, ante la presencia de un consorcio que involucre participación de un sujeto de derecho privado, es ineludible para la Administración contratante, no instar ni ejecutar la adquisición de bienes y servicios de forma directa o excepcional, sino que se debe ejecutar únicamente con base en un procedimiento licitatorio ordinario, quedando normativamente vedado el uso automático de la vía de excepción interadministrativa.

⁵ Esta disposición es constatable en la publicación oficial de la organización titulada Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición 2015 (Capítulo III, "Las empresas públicas en el mercado", página 53), instrumento que rige de manera vinculante el estándar de neutralidad competitiva para Costa Rica como Estado miembro.

⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024. París: OECD Publishing. Capítulo III: "State-owned enterprises in the marketplace", Directriz III.B. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/18a24f43-en>.

De igual manera, cabe recordar que en el régimen público, bajo el principio de juridicidad fundamentado en el artículo 11 Constitucional, se deriva que toda la Administración debe realizar únicamente lo que está permitido, lo que no está habilitado está prohibido. La excepción legal para contratar bienes y servicios de forma directa entre sujetos de la misma naturaleza, se refiere estrictamente a "entidades públicas"; sin que exista norma jurídica que habilite a una empresa pública a presentarse en este régimen de excepción junto a un sujeto privado.

En línea con esto último ante el deber ineludible de las partes contratantes de velar por la estricta legalidad de los procedimientos, es imperativo comprender que, aunque el artículo 8 de la Ley N.º 8660 le otorga al ICE la potestad de suscribir alianzas estratégicas con entes privados para promover su competitividad en el mercado de bienes y servicios de telecomunicación, infocomunicación o conexos, el uso de esta figura comercial no le autoriza a evadir los parámetros y requisitos que por Ley impone para aplicar un proceso excepcional de contratación directa entre entes de derecho público.

e) El deber de verificación y control de las contrataciones excepcionales por parte de los entes públicos

El control de la actividad contractual del Estado no constituye una potestad discrecional, sino un deber imperativo directamente relacionado al principio de rendición de cuentas. En el ordenamiento jurídico costarricense, este deber se encuentra instituido en los artículos 11 y 182 de la Constitución Política, el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, y los artículos 10 y 12 de la Ley General de Control Interno (Ley N.º 8292).

Conforme a esta última ley y a las Normas de Control Interno para el Sector Público, el control no es una potestad discrecional, sino un deber vinculado a la rendición de cuentas; la Administración está obligada a establecer sistemas de seguimiento que aseguren la legalidad del objeto contractual durante todas sus etapas.

Asimismo, la Ley de Contratación Administrativa N.º 7494 (derogada) y la vigente Ley General de Contratación Pública N.º 9986 que rige desde el 1º de diciembre de 2022; ratifican el deber de verificación y control de las contrataciones por parte de las entidades públicas promoventes.

El control de legalidad en la contratación pública es una responsabilidad compartida entre las partes, principio consagrado tanto en la derogada Ley N.º 7494 como en la vigente Ley 9986 y sus respectivos reglamentos. Por un lado, el oferente o contratista —sea este un sujeto público o privado— tiene la obligación de verificar que el procedimiento utilizado por la Administración se ajuste plenamente a derecho, debiendo estar sustentado en criterios técnicos y objetivos, y no en razones de simple conveniencia (artículo 14 de la Ley N.º 9986 y artículo 21 de la Ley N.º 7494).

Consecuentemente, ante la existencia de vicios graves en la tramitación, el contratista no puede alegar el desconocimiento de la norma ni ampararse en las actuaciones de la Administración para exigir el pago de prestaciones derivadas de una contratación irregular (artículo 103 de la Ley N.º 9986). Por otro lado, la Administración tiene el deber legal e irrenunciable de fiscalizar permanentemente la ejecución contractual para exigir el cumplimiento de lo pactado y corregir de manera oportuna cualquier desajuste (artículo 106 de la Ley N.º 9986 y artículo 13 de la Ley N.º 7494).

Bajo este marco de corresponsabilidad, ambos regímenes jurídicos coinciden en que recurrir a una vía de excepción para contratar directamente a un ente de derecho público no releva a la Administración promovente de su obligación de comprobar la idoneidad del contratante. Este deber de verificación es de carácter continuo; por tanto, no se agota con la adjudicación o la suscripción del instrumento jurídico, sino que se extiende de manera rigurosa a lo largo de toda la fase de ejecución contractual para garantizar que las condiciones que justificaron la excepción se mantengan inalteradas.

Para garantizar la legalidad y legitimidad en las contrataciones entre entes de derecho público, es imperativo que el acto de decisión inicial de la Administración promovente esté plenamente motivado. No basta la simple naturaleza pública de las partes para justificar la contratación directa; el expediente electrónico debe acreditar que el ente a contratar posee tanto la competencia legal como la capacidad técnica para ejecutar el objeto de forma directa. Esta justificación técnica y jurídica es indispensable para asegurar que la vía directa resulte más ventajosa para el interés público que los procedimientos ordinarios de licitación, cumpliendo con los principios de eficiencia y valor por el dinero, y evitando que la excepción sea utilizada como un mecanismo para eludir los controles de transparencia y libre competencia.

En este contexto, es imperativo que toda decisión administrativa en materia de contratación pública evidencie como justificación (y más cuando se pretende un proceso excepcional) la realización de un estudio de mercado, el cual trasciende la condición de un simple sondeo de precios para constituirse en el blindaje técnico y jurídico que da contenido a dicha motivación y que justifica la exclusión del concurso público. Este análisis cumple una doble función esencial: por un lado, se configura como la prueba documental que acredita la razonabilidad y competitividad del precio pactado frente al mercado; por otro, funciona como una herramienta de control preventivo para detectar distorsiones o barreras a la libre competencia que deban ser consideradas por la Administración conforme al artículo 1, inciso e), de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia N.º 9736⁷. De este modo, el estudio de mercado garantiza que la selección del ente público responda a una estricta lógica de eficiencia institucional y no a una mera liberalidad administrativa.

⁷ ARTÍCULO 1- Definiciones: Para los efectos de la presente ley, se definen los siguientes conceptos:...

e) Estudios de mercado: instrumentos que se utilizan para detectar la existencia de distorsiones o barreras al proceso de competencia y libre competencia, que contendrán recomendaciones sobre las medidas que resulten necesarias para establecer, promover o fortalecer la competencia.

3. Análisis del caso concreto

a) Incompatibilidad de la asociación empresarial en la contratación directa entre entes públicos

A partir del análisis de los hechos descritos y el criterio citado se expone a continuación la práctica sistemática empleada para cumplir con el objeto contractual pretendido por distintas entidades públicas, en que el ICE delega la ejecución material y sustantiva de la solución tecnológica a sujetos de derecho privado.

Tabla 1. Contrataciones Directas en las cuales el ICE resultó adjudicado y ejecutó el objeto contractual mediante asociaciones empresariales

Entidad Contratante	N.º procedimiento	Objeto Contractual acordado con el ICE	Acuerdo Comercial entre el ICE y empresario privado	Obligaciones ICE según acuerdo comercial con empresario privado	Obligaciones Empresario privado según acuerdo comercial con ICE
CCSS	2013LN-000001-1107 (EDUS-EBAIS)	Acceso e interacción con aplicación EDUS para 3600 usuarios	AC-002-14	Gestión, supervisión, responsable único frente a la CCSS y coordinación técnica	Aportar licencias y software. Diseño de planos, acondicionamiento de infraestructura, operación y mantenimiento.
	2017CD-000010-1107 (EDUS-Hospitales)	Servicio administrado de red LAN/WLAN para 29 hospitales	AC-027-17	Coordinar accesos, fungir como responsable formal y distribuir el pago entre asociados.	Proveer hardware y software de su propiedad. Instalar, dar garantías, pólizas, asumir daños y retirar equipos al final.
	2017CD-000010-2017 (ReDIMed)	Equipamiento y gestión de imágenes médicas para 50 sitios	AC-008-21	Coordinar sitios, supervisar labores y distribuir el beneficio económico entre asociados	Proveer, configurar e instalar HW/SW de su propiedad (RIS/PACS). Dar mantenimiento y pruebas integrales
	2024PX-000012-0001101161	Monitoreo LAN/WAN/WWAN de red institucional	AC-013-24	Aprobar planes, asumir cobro (pago al privado condicionado a recaudación)	Proveer HW/SW (HPE IMC) de su propiedad. Instalar, dar pólizas, garantías, y asumir daños.
INAMU	2014000102	Telefonía IP en sede principal y regionales	AC-017-14	Fungir como frente comercial, facturación y labores administrativas	Aportar hardware de su propiedad. Instalación, configuración, capacitación, soporte y seguros.
MAC	2021CD-000001-0009800001	Soluciones IP y gestión de redes LAN	AC-022-19	Coordinar requerimientos físicos, administrar contrato, distribuir fondos públicos	Aportar hardware de su propiedad. Instalar, configurar, asegurar. Dar soporte y certificar personal.
MINAE	2021CD-000003-0010800001				

DFOE-CIU-0287

28

28 de julio, 2026

Municipalidad Upala	2022000080	Redes SD-WAN Fortinet (Aplica a múltiples clientes)	AC-006-20	Provisión de conectividad, enlace, facturación, cobro y aprobación de planes.	Adquirir, configurar e instalar equipos Fortinet de su propiedad. Dar soporte técnico y mantenimiento.
Asamblea Legislativa	26				
AyA	2016000020				
MH	2016CD-00007 5-00091000011	Arrendamiento de Centro de Datos Secundario	AC-006-20 AC-002-21	Emitir actas post-aceptación, coordinar espacios físicos, distribuir fondos.	Aportar hardware y software, instalar, configurar, dar mantenimiento preventivo/correctivo y asumir riesgos.
	2023PX-000001 -000910000				
INS	2023PX-000128 -0001000001	Solución estandarizada de Comunicaciones IP, gestión de redes LAN, soluciones SDWAN Fortinet y cableado estructurado	AC-008-24	Fungir como único responsable comercial ante el cliente. Aprobar planes en 5 días, coordinar requerimientos ambientales y físicos, y evaluar el desempeño. Distribuir los fondos al privado solo si el cliente cancela la cuota mensual al ICE.	Ejecutar el servicio en modalidad "llave en mano", aportando e instalando el hardware y software de su propiedad. Proveer repuestos, rendir garantía, presentar el plan de implementación (PISC) y dar mantenimiento preventivo/correctivo.
ICT	AC-023-12	Suministro de planta eléctrica y respaldo	AC-032-12 AC-033-12	Labores de enlace, cobrar hurtos, coordinar accesos y trasladar beneficio económico.	Equipamiento, instalación, puesta en operación, capacitación y mantenimiento de planta eléctrica.

Fuente: CGR, con base en revisión de expedientes administrativos, contratos y respuestas remitidas por las entidades públicas contratantes.

De la información contenida en la tabla anterior se evidencia un patrón sistemático y generalizado: los socios comerciales privados asumen la ejecución material, técnica y sustantiva de los contratos (aportando equipos, licencias, instalación y mantenimiento operativo), mientras que el ICE relega su papel a una labor meramente administrativa, de representación e intermediación frente a las instituciones públicas contratantes. Este esquema fragmenta el control de los fondos públicos, pues la entidad contratante paga por un servicio que es ejecutado casi íntegramente por un ente privado que no fue seleccionado bajo principios de igualdad, libre concurrencia y de transparencia pública, ni se fiscaliza directamente por tal ejecución.

La habilitación legal para suscribir alianzas estratégicas en la Ley N.º 8660 dispuesta a favor del ICE y sus empresas es para competir en el mercado abierto, no para incorporar directamente a privados en la prestación de servicios dispuestos en un contrato público amparado en una excepción que se sustenta en la naturaleza pública de los sujetos intervinientes. Esta ley no otorga una ventaja competitiva para evadir los procedimientos ordinarios de la Ley General de Contratación Pública.

El uso de acuerdos comerciales demuestra que el ICE traslada la ejecución material de los servicios a sujetos de derecho privado bajo el modelo de "servicio administrado" lo cual constituye una práctica ilegítima, donde el ICE actúa como un intermediario formal evadiendo los procedimientos de licitación pública, permitiendo que empresas privadas accedan a contratos públicos sin someterse a procesos concursales, conforme al artículo 182 de la Constitución Política, ni a los controles de la Ley General de Contratación Pública.

Dado que los acuerdos de asociación se firman solo entre el ente privado y el ICE, la identidad y capacidad técnica de la empresa privada ejecutora permanecen ajenas a la evaluación de la institución pública contratante. Al estar presente una figura asociativa entre un sujeto de derecho público y un sujeto de derecho privado en el mercado, el contrato público debería pasar indispensablemente por un concurso y ser suscrito por todos los aliados; sin embargo, esto se omite porque la excepción legal invocada sólo ampara a entidades públicas.

La introducción de un aliado privado bajo este esquema altera el sistema de contratación y genera cinco riesgos graves e inaceptables para la Administración contratante: Primero, la empresa privada ejecutora ingresa directamente al manejo de fondos públicos sin superar ningún proceso competitivo. Segundo, se distorsiona el mercado al excluir a otras empresas privadas que podrían haber competido en igualdad de condiciones. Tercero, la empresa privada ingresa como un 'tercero oculto', impidiendo a la entidad contratante evaluar su idoneidad legal y técnica. Cuarto, se evade la formalidad contractual, ya que si fuera una verdadera oferta conjunta para competir, el contrato debería ser firmado por todos los aliados y no solo por el ICE. Quinto, se resquebraja el esquema de garantías, pues el tercero privado que presta el servicio sustantivo no asume responsabilidad contractual directa frente a la entidad pública contratante.

Asimismo, los objetos contractuales identificados, tales como telefonía IP y servicios administrados de redes LAN y WLAN, pertenecen a un mercado que está en competencia abierta desde el año 2008, con la promulgación de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642. Al no existir una imposibilidad técnica que obligue al Estado a contratar específicamente con el ICE, y dado que este último debe contratar la totalidad del equipamiento y mantenimiento a un "Empresario Comercial", se desvirtúa la justificación constitucional para omitir el concurso público.

Por otra parte, un punto crítico que evidencia la participación activa y directa del tercero en la ejecución del objeto contractual, es la propiedad de los bienes aportados. En contratos como los suscritos con el INAMU o la CCSS, se estipula que los equipos de hardware y software no pertenecen al ICE, ni a la institución pública contratante, sino al empresario privado, quien los retira al finalizar el contrato. Esto confirma que el ICE no aporta capacidad institucional propia, sino que ocupa la infraestructura de un tercero para cumplir con el contrato, lo cual desnaturaliza la idoneidad requerida según los parámetros legales para implementar la excepción de contratación directa entre sujetos de derecho público.

En conclusión, el uso ilegítimo de la excepción de contratación directa entre entes de derecho público como vehículo para incorporar a sujetos privados mediante asociaciones empresariales constituye una práctica ilegítima que desnaturaliza la esencia y los presupuestos de dicha causal. Al eludir los procesos licitatorios ordinarios en un mercado de telecomunicaciones abierto a la libre competencia, se quebranta el bloque de legalidad regulado en la Ley N.º 7494 y la Ley N.º 9986, anulando simultáneamente los objetivos rectores de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642 (artículos 2 incisos e y h; y 3 incisos d, f y g), en cuanto a promover la competencia efectiva, la transparencia y la no discriminación. Esta anomalía procedimental impide a la Administración evaluar la multiplicidad de ofertas del mercado, transformando la adquisición estatal en un mecanismo no transparente y anticompetitivo que lesiona las garantías constitucionales de eficacia, eficiencia y economía en la gestión de los fondos públicos.

Además, la incorporación de sujetos privados (sin el debido procedimiento de selección legalmente establecido) en la ejecución de contratos directos entre entes de derecho público es una práctica contraria a los compromisos internacionales de Costa Rica bajo el Capítulo Nueve del CAFTA-DR, el cual obliga al Estado a garantizar la transparencia y libre concurrencia en las compras gubernamentales, con el fin de que no se fomenten asimetrías injustificadas en el mercado. Esta práctica ilegítima elude los estándares de la OCDE, que exigen a los países asociados limitar estrictamente las adjudicaciones directas para mitigar riesgos de corrupción y salvaguardar el principio de "neutralidad competitiva" contenido en sus Directrices sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas. Este marco internacional prohíbe de forma taxativa que las empresas estatales utilicen sus prerrogativas legales o regímenes de excepción públicos para otorgar ventajas comerciales artificiales, distorsionar el mercado o eximir a sus aliados privados de los rigores de transparencia y licitación que pesan sobre el resto de los competidores del sector.

Debe tenerse en cuenta que la Contraloría General de la República en modo alguno excluye la posibilidad de que un contratista público recurra a la subcontratación de sujetos privados para adquirir o proveerse de bienes y servicios, y así cumplir el objeto contractual pactado con la entidad pública contratante, siempre y cuando se sigan los procedimientos ordinarios legales y no vayan más allá de los porcentajes que el ordenamiento impone cumplir.

De igual forma, se aclara que este análisis no desconoce la habilitación del ICE para suscribir asociaciones empresariales según la Ley N.º 8660, ni pretende restringir o desvirtuar el ejercicio de dicha figura como herramienta de competitividad en el mercado abierto de las telecomunicaciones; en tal sentido, se verifica únicamente la aplicación restrictiva y obligatoria que rige el régimen de excepción de contratación directa entre entes públicos.

Bajo la anterior premisa, cuando el ICE resulta adjudicatario al amparo de la excepción de contratación directa por su naturaleza de ente público, se encuentra jurídicamente inhibido para utilizar alianzas estratégicas con sujetos privados como un mecanismo paralelo para suplir su falta de idoneidad técnica. El bloque de legalidad

impone al contratista público la obligación intransferible de acreditar su aptitud técnica y ejecutar por sí mismo el objeto sustancial acordado (conforme a los límites porcentuales legalmente exigidos). Por tanto, la instrumentalización de estas figuras comerciales para delegar prestaciones sustanciales en terceros privados constituye una evasión de los procedimientos concursales ordinarios, configurando un uso ilegítimo de la excepción, con las consecuencias directas previstas en el artículo 21 de la derogada Ley N.º 7494 o en el artículo 103 de la vigente Ley N.º 9986, según corresponda temporalmente en cada contratación analizada.

b) Falta de control y verificación por parte de la administración contratante de requisitos para la utilización de la excepción de contratación directa entre entes de derecho público

El análisis de las contrataciones examinadas revela una ausencia de sustento técnico que justifique la excepcionalidad del procedimiento ni que fuera la vía más eficaz, eficiente y económica para satisfacer el fin público, en detrimento de realizar un proceso licitatorio abierto, sobre todo cuando por la propia naturaleza de los objetos contratados, la necesidad de las administraciones podría ser suplida por distintos oferentes en un sector en competencia, como es el de telecomunicaciones, infocomunicaciones y servicios conexos. Quedando únicamente documentos formales que sin detallar la valoración y fundamentación técnica de respaldo avalaron el procedimiento excepcional en razón de la naturaleza jurídica de los contratantes y la premura de obtener los servicios que fueron adquiridos.

Cuatro instituciones contratantes (INAMU, Municipalidad de Upala, AyA y Asamblea Legislativa), señalaron que no constaba la elaboración de un estudio de mercado en los expedientes de contratación, por lo que no se tiene fundamento para determinar la existencia de posibles empresas competidoras en el mercado, para decidir y motivar la adjudicación de la contratación, lo que permitiría cubrir la necesidad de la forma más efectiva, eficiente, económica y racional, considerando que los bienes y servicios pretendidos forman parte de un mercado en competencia. Tampoco se contó con la valoración sobre la razonabilidad de los precios de los objetos contractuales.

Además, en las contrataciones suscritas con el Ministerio de Hacienda, INS, CCSS, Municipalidad de Upala, INAMU, MAC y MINAE, el ICE manifestó expresamente en sus ofertas y anexos técnicos que ejecutaría el objeto contractual mediante la participación de socios comerciales privados. Pese a esta declaración, las Administraciones contratantes omitieron corroborar que la excepción cubre únicamente a contrataciones directas entre entes públicos por lo que no es válido jurídicamente involucrar a un tercero privado bajo la figura de “asociación” empleada por el ICE, desatendiendo con ello su deber de confirmar la validez de dicha participación y si dicha intervención era admisible dentro del régimen de excepción invocado. Esta falta de control, al no evaluar la forma de incluir sujetos privados en un contrato exclusivo entre entes públicos, impidió validar la legitimidad del procedimiento y permitió la tercerización del objeto sin el debido sustento legal.

En los casos del INAMU, la Municipalidad de Upala, el AyA y el ICT, las Administraciones contratantes tampoco pudieron acreditar la elaboración de una decisión inicial, mediante la cual se justifique, entre otros aspectos, la necesidad pública de la adquisición, así como la descripción precisa del objeto contractual y los recursos presupuestarios requeridos, aspectos fundamentales al momento de iniciar un procedimiento de este tipo.

En todos los procesos de contratación excepcional valorados, las Administraciones contratantes equipararon la figura de “asociación empresarial” con la subcontratación accesoria permitida por el régimen de contratación pública, pasando por alto que esta última sólo faculta al contratista público para delegar tareas técnicas complementarias y especiales, no el objeto esencial del contrato. No existe evidencia de que las instituciones realizaran una valoración sobre la naturaleza y el alcance de las asociaciones propuestas por el ICE, ni la idoneidad técnica o el rol de los sujetos privados involucrados; esta omisión de control impidió constatar la capacidad del ente público para ejecutar el objeto por sí mismo, vulnerando los requisitos para implementar la excepción.

El uso de alianzas no puede justificarse al amparo de que la legislación permite delegar hasta un 50% del contrato en el régimen de contratación pública anterior y el 30% según la Ley vigente del contrato. Estos porcentajes están previstos estrictamente para la subcontratación de insumos o servicios especializados o accesorios. Una asociación empresarial, por el contrario, no es una figura para aprovisionamiento (o adquisición) de bienes y servicios para los asociados e implica un esquema de distribución de ingresos y riesgos compartidos, lo que convierte al socio en un co-prestador del servicio; aspecto completamente distinto y jurídicamente incompatible con el régimen de subcontratación.

Tampoco se tiene evidencia que durante la ejecución del contrato las Administraciones contratantes verificaran o cuestionaran la identidad de quien ejecutaba el objeto contractual en realidad, haciendo únicamente constataciones de los bienes y servicios recibidos y el pago respectivo al ICE.

4. Orden

En el ejercicio de las potestades constitucionales y legales otorgadas a la Contraloría General de la República, normadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y ordinales 4 y 12 de su Ley Orgánica, Ley n.º 7428, siendo que en las contrataciones en las cuales el ICE figuró como entidad contratada se determinó el uso indebido de la excepción de contratación directa entre sujetos de derecho público (art. 2 inciso c. Ley N.º 7494 y art. 138 RLCA, así como art. 3 inciso b) de la Ley N.º 9986 y art 6 de su Reglamento), así como siendo que existen procedimientos de contratación pública, en los cuales las entidades contratantes hicieron uso indebido de esta excepción de contratación directa, se ordena lo siguiente:

A los miembros del Consejo Directivo del Instituto Costarricense de Electricidad, o a quién (es) en su lugar ocupe (n) el cargo:

4.1 Instruir a las dependencias internas del ICE el cese del uso de la figura de asociación empresarial o alianza estratégica con sujetos de derecho privado en contrataciones directas entre entes de derecho público, dada su incompatibilidad con los requisitos y fundamento del artículo 3 inciso b) de la Ley N.º 9986.

Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 28 de agosto de 2026, una certificación del acuerdo del Consejo Directivo y que conste la notificación de dicha instrucción a todas las dependencias internas del ICE.

4.2 Establecer y divulgar un mecanismo de control que asegure que ante una eventual invitación a participar en contratos directos con entes públicos, la institución garantice y acredite fehacientemente que posee la capacidad técnica de ejecutar por sí misma al menos el 70% del objeto contractual, y que el 30% a subcontratar corresponda únicamente a cuestiones especializadas y accesorias de la actividad contractual, conforme al artículo 3 inciso b) de la Ley N.º 9986 y que estas se realicen bajo los procedimientos establecidos para su régimen especial de contratación establecida en el título II de la Ley N.º 8660 y no bajo la figura de alianza estratégica o asociación empresarial donde se comparte la ejecución del objeto contractual con un sujeto de derecho privado.

Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 27 de noviembre de 2026, una certificación del acuerdo del Consejo Directivo en el cual se acredite el establecimiento y divulgación de los mecanismos de control establecidos.

A la señora: Yara Jiménez Fallas, en su condición de presidenta del Directorio Legislativo; a las personas integrantes de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social; a las personas integrantes de la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; a las personas integrantes de la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Turismo; a las personas integrantes de la Junta Directiva del Instituto Nacional de las Mujeres; a las personas integrantes de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Seguros; a Mónica Navarro del Valle, en su condición de Ministra del Ministerio de Ambiente y Energía; Rodrigo Chaves Robles, en su condición de Ministro del Ministerio de Hacienda; Aura Yamileth López Obregón, en su condición de Alcaldesa de la Municipalidad de Upala; Katrin Aason Bucher, en su condición de Directora del Museo de Arte Costarricense, o a quien (es) en su lugar ocupe (n) dichos cargos; lo siguiente:

4.3 Establecer y divulgar los controles necesarios para que las personas funcionarias responsables verifiquen y documenten el cumplimiento de los requisitos generales y específicos en las contrataciones entre entes de derecho público, expuestos en los artículos 3 inciso b) y 4 de la Ley General de Contratación Pública N.º 9986, así como en

el artículo 6 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, Decreto Ejecutivo N.º 43808-H.

Estos controles deben considerar y ser aplicables de forma transversal durante la valoración de la oferta, la suscripción y la propia ejecución del contrato, garantizando que el expediente administrativo de la contratación evidencie, entre otros aspectos:

- a) La verificación de que el objeto no pueda ser previsto por otros proveedores del mercado y que acudir a la causal de excepción es la mejor alternativa para satisfacer el interés público,
- b) La idoneidad técnica y legal del contratista,
- c) La incompatibilidad del uso por parte del contratista público de utilizar la alianza estratégica o acuerdo comercial con sujeto de derecho privado para suplir su idoneidad,
- d) Verificación de que el objeto a contratar sea susceptible de subcontratación de cuestiones especializadas o accesorias y que no se supere el porcentaje establecido en el artículo 3 inciso b) de la ley N.º 9986 cuando el contratista público haya acudido a esa figura, entre otros aspectos.

Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 27 de noviembre de 2026, una certificación en la que conste el establecimiento y divulgación de los controles para las contrataciones directas entre sujetos de derecho público.

4.4 Definir y ejecutar las acciones administrativas previstas en los artículos 21 de la Ley de Contratación Administrativa N.º 7494 y 218 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa; así como el artículo 103 de la Ley General de Contratación Pública N.º 9986 y 279 de su Reglamento (Decreto Ejecutivo N.º 43808-H), según corresponda. Una vez definidas dichas acciones, elaborar e implementar un plan de transición que establezca las actividades, responsables, plazos, medidas de contingencia y mecanismos de seguimiento necesarios para su ejecución, así como identificar las acciones a ejecutar para regularizar y asegurar la continuidad, calidad y oportunidad de los servicios brindados a la ciudadanía.

Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 21 de setiembre de 2026, una certificación de los acuerdos de Junta Directiva o del jerarca institucional, según corresponda, que hagan constar la definición y ejecución de las acciones. Además, al 21 de octubre de 2026, una certificación en la que se acredite que se cuenta en implementación con un plan de transición, según corresponda, para asegurar la regularización y continuidad, calidad y oportunidad de los servicios brindados a la ciudadanía.

De igual forma se comunica que el Área de Seguimiento para la Mejora Pública será la dependencia encargada de brindar el seguimiento al cumplimiento para atender lo ordenado por el Órgano Contralor. Por lo anterior, se requiere a los miembros del Consejo Directivo facilitar el correo electrónico que será utilizado como medio oficial para notificaciones de la orden de referencia.

Por otra parte, se debe designar y comunicar, los datos del responsable del expediente donde se documentará el cumplimiento de lo ordenado, a quien le corresponderá la tarea de conformar, actualizar, foliar, custodiar, conservar y dar acceso al expediente. Asimismo, se le solicita informar sobre la(s) persona(s) a quien (es) se le asignó el rol de contacto oficial, para facilitar la comunicación entre la persona a la que se le dirige lo ordenado y la Contraloría General, para el suministro de información cuando ésta así lo requiera.

Los roles citados podrán ser ejecutados por una misma persona o por varias, según lo defina la Administración, de conformidad con las competencias establecidas en su marco normativo. La asignación de dichos roles deberá comunicarse formalmente a la(s) persona(s) que asumirá(n) el respectivo rol y a la Contraloría General, dentro de los **cinco (5) días hábiles** siguientes a la comunicación de lo ordenado. Esta comunicación deberá indicar el nombre, puesto, número de teléfono y correo electrónico de dicha(s) persona(s).

Por su parte, no se omite señalar que el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, establece que cuando en el ejercicio de sus potestades el Órgano Contralor haya cursado órdenes a los sujetos pasivos y estas no se hayan cumplido injustificadamente, las reiterará por una sola vez y fijará un plazo para su cumplimiento; pero de mantenerse la desobediencia, una vez agotado el plazo, se tendrá como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor, según lo determine la Contraloría General.

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, N.º 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, los cuales pueden ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación. De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, el Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Angie Mora Chacón
Asistente Técnico

Jose Francisco Monge Fonseca
Fiscalizador

Diego Leiva Mora
Fiscalizador

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales