

Al contestar refiérase
al oficio N° **09684**

28 de julio de 2026
DFOE-CIU-0289

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

Estimado señor:

Asunto: Remisión de orden Nro. **DFOE-CIU-ORD-00003-2026** relacionada con debilidades en el control y la gobernanza de las asociaciones empresariales en el sector telecomunicaciones del ICE.

Para que se haga del conocimiento de los miembros del Consejo Directivo del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) 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 control interno y la gobernanza de las asociaciones empresariales realizadas en el sector telecomunicaciones del ICE vigentes a la fecha de inicio de esta investigación.

En el caso concreto, 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. Se analizaron dieciséis (16) asociaciones empresariales, en las cuales se determinó un debilitamiento del sistema de control interno institucional y en la gobernanza en la gestión de las mismas.

En ese sentido, como parte de las revisiones y análisis efectuados en dicha investigación 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 al caso en concreto, con el criterio jurídico y técnico, el análisis del caso y las respectivas órdenes.

1. Antecedentes

1. **El 26 de octubre de 2010**, según acuerdo del artículo 5 de la Sesión N.º 5927 del Consejo Directivo del ICE, se aprobó la primera versión del “REGLAMENTO DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS Y OTRAS FORMAS DE ASOCIACIÓN Y COLABORACIÓN EMPRESARIAL”.
2. **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 al ICE para el suministro de servicios administrados a los clientes del ICE, los cuales incluye cualquier tipo de servicios asociados para el suministro eléctrico y de infocomunicaciones que pueda ofrecer el empresario comercial.

La Corporación Font S.A tenía como obligaciones el suministro e instalación del equipo activo, infraestructura, canalizaciones, cableado y aplicaciones necesarias para prestar el servicio eléctrico solicitado, mantener pólizas de seguros para todos los equipos instalados, dar el servicio de mantenimiento preventivo, así como proveer el reemplazo de los equipos y nuevas versiones del software requeridas por el ICE. Además, le correspondía realizar junto con el ICE las pruebas integrales de los servicios, suministrar el diseño físico y lógico, manuales técnicos y capacitar a funcionarios del ICE y del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) -como cliente del ICE- sobre el uso de los equipos y alarmas generadas. Tenía la prohibición de contactar directamente al ICT, salvo autorización expresa del ICE.

Por su parte el ICE tenía por obligación realizar labores de coordinación, según su rol de enlace comercial con el cliente público ICT, así como trasladar los fondos públicos hacia la Corporación Font S.A. Igualmente debía designar el personal para supervisar la instalación de los equipos y devolverlos cuando se dé por terminado el negocio, y realizar el cobro administrativo ante el cliente en caso de que los equipos propiedad del sujeto de derecho privado fueran hurtados.

3. **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 establecer las condiciones contractuales de los servicios administrados que brindaría el empresario comercial a los clientes del ICE, incluyendo cualquier tipo de servicio de infocomunicación que pueda ofrecer el empresario comercial.

En este convenio el **Grupo CESA-Control Electrónico S.A** asume el rol de ejecutor material del servicio, debiendo proporcionar e instalar el equipo activo, infraestructura y aplicaciones necesarias para prestar los servicios solicitados por el ICE en el lugar indicado y brindar el mantenimiento preventivo y correctivo de la solución. Además de garantizar que los servicios cuenten con los programas, licencias y garantías de la solución solicitada y proveer el reemplazo de equipos o la instalación de nuevas versiones de software adicionales requeridas; así como

realizar de manera conjunta con el ICE las pruebas integrales a efecto de garantizar el correcto funcionamiento. También le corresponde adquirir y mantener vigentes pólizas de seguros para todos los equipos instalados, y emitir el documento de liquidación para el cobro de su beneficio económico por los servicios prestados.

Por su parte al ICE le correspondía fungir como el canal directo con el cliente final, ya que es el ICE quien ofrece los servicios, coordina y avala los protocolos de pruebas integrales y negocia con el empresario privado los precios para el reemplazo de equipos o nuevas versiones de software mediante estudios de razonabilidad de mercado.

4. **El 16 de enero de 2014** la gerencia de telecomunicaciones del ICE suscribió un acuerdo empresarial 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."

Las obligaciones de **Corporación FONT S.A** son: diseño de planos, acondicionamiento de infraestructura, operación, y mantenimiento, aportar licencias y software de gestión. Las obligaciones del ICE se centran en la gestión, supervisión y coordinación técnica frente al cliente final, actuando como el responsable único del servicio.

5. **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 ... 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 ...".

Las obligaciones de la empresa **SONDA Tecnologías de Información S.A.** eran: desarrollar el plan de implementación, brindar monitoreo 24x7x365, gestión remota de incidentes y mantenimiento preventivo de equipos. Por su parte al ICE le correspondía aprobar el plan de implementación, verificar la restauración del servicio, gestionar y cerrar tickets de averías, así como fiscalizar y administrar el acuerdo, rindiendo un dictamen sobre los compromisos financieros y técnicos que el ICE asumió con SONDA Tecnologías de información S.A.

6. El 17 de julio de 2017, según acuerdo del artículo 4 de la Sesión Ordinaria N.º 6228 del Consejo Directivo del ICE, se aprobó la segunda versión (primera

modificación) del “REGLAMENTO DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS Y OTRAS FORMAS DE ASOCIACIÓN EMPRESARIAL”. Esta versión amplía los tipos de asociación aplicables (comerciales, inmobiliarios, etc.) más allá de la alianza clásica, e incorpora las unidades Gestora y Ejecutora para apoyar centralizadamente el ciclo del negocio. Asimismo, pretendía simplificar las aprobaciones para lograr una formalización mucho más rápida de estos convenios.

7. **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...”

La Corporación FONT S.A se comprometía a desarrollar los planes de implementación, adquirir, instalar, y proveer garantías, pólizas y reemplazo de componentes de hardware y software de su propiedad, retirar los equipos a su costo al finalizar el contrato y asumir la reparación por daños. Por su parte el ICE le correspondía la responsabilidad ante el cliente (CCSS) de coordinar accesos y distribuir el pago.

8. El 16 de julio de 2019, según acuerdo del artículo 1 de la Sesión N.º 6255 del 12 de marzo de 2018 del Consejo Directivo del ICE, la Dirección Corporativa de Estrategia y Dirección Corporativa Jurídica del ICE, gestionó la publicación en el Alcance N.º 164 de La Gaceta N.º 133 de un nuevo texto de “REGLAMENTO DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS Y OTRAS FORMAS DE ASOCIACIÓN EMPRESARIAL” en su tercera versión, la cual se enfocan en la adaptación al nuevo modelo corporativo cambiando de nomenclatura de “Gerencia” se sustituye por “Dirección Corporativa” en todo el documento. Además, se delegan responsabilidades específicas al nivel inferior inmediato y se amplía su rol para que valide el caso de negocio y determine qué jefatura o director debe suscribir el contrato según su nivel de autoridad.
9. **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...”

Las obligaciones del Consorcio son proveer los servicios de instalación, configuración, soporte, garantías y seguros de los elementos de hardware de su propiedad necesarios para brindar el servicio; comunicar al ICE la finalización de la instalación y configuración del equipamiento y las licencias de su propiedad para ejecutar el protocolo de pruebas. Además de demostrar que el personal que

participa en la instalación, operación y mantenimiento está capacitado en las tecnologías ofrecidas, según los requisitos del fabricante; realizar respaldos antes de cualquier cambio en la configuración de los equipos y entregar informes mensuales y de incidencias críticas. También se debe abstener de presentar ofertas similares o complementarias de forma directa al cliente.

Al ICE le corresponde la administración del contrato, fungiendo como enlace frente al cliente estatal y gestor de los fondos, aprobando el plan de implementación entregado por el socio comercial; firmar las actas de aceptación donde se detallan los aportes realizados por el socio comercial y distribuir el beneficio económico respectivo a este socio. También debe coordinar con los clientes para asegurar que los sitios donde se instalarán los equipos, cumplan con los requerimientos físicos y ambientales. Así como, evaluar el desempeño y los resultados de la solución implementada por el socio.

10. **El 20 de agosto de 2020** la dirección de la Unidad de Ingresos del ICE suscribió un acuerdo comercial bajo la figura de asociación empresarial, con la empresa **GBM de Costa Rica S.A. (AC-005-20)**, cuyo objeto era “brindar en forma conjunta al Cliente del ICE, denominado Junta Administrativa del Registro Nacional de la Propiedad, un servicio administrado de Telecomunicaciones mediante red WAN entre el principal y el IDC del ICE El objeto de este Acuerdo es integral e indivisible”.

Las obligaciones de la empresa GBM de Costa Rica S.A consisten en la instalación, configuración, soporte y garantía de los equipos Catalyst 9300 de su propiedad y proveer repuestos. Al ICE le correspondía la aprobación documental de la solución implementada al cliente (Registro Nacional), supervisión, emitir la aceptación de aportes, labores de coordinación, así como la evaluación del servicio y la facilitación de accesos técnicos para que el socio realice el soporte técnico de la solución frente al cliente público.

11. **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”.

Las obligaciones de la empresa **Continex Continental Importación y Exportación S.A.** eran: Adquirir, configurar e instalar hardware/software SD-WAN (Fortinet), dar soporte y mantenimiento, mientras que al ICE le correspondía la provisión de conectividad (facturación y cobro) del servicio brindado al cliente público.

Además, el ICE se comprometió a aprobar los documentos técnicos denominados "Plan de Implementación de la Plataforma SD WAN" (PIWAN) y el "Plan de Implementación del Servicio de la solución final al cliente" (PISC); designar al personal encargado de supervisar la instalación, configuración y puesta en operación del servicio. Así como, evaluar el desempeño y los resultados de la

solución implementada por el socio, solicitando las modificaciones pertinentes; proveer a Continex los insumos técnicos y comerciales necesarios para que elabore los planes de implementación (PISC) y fungir como enlace frente a los clientes (instituciones públicas) para coordinar el suministro de la información técnica y de infraestructura necesaria para la implementación de la solución; y realizar el traslado del "beneficio económico" a Continex en el tiempo y forma pactados.

12. **El 04 de febrero de 2021** la dirección de Ingresos del ICE suscribió un acuerdo de asociación empresarial con **SWAT CONSULTING SERVICES LATIN AMERICA S.A. (AC-002-21)**, con el objeto de brindar en forma conjunta al cliente del ICE -**Ministerio de Hacienda (MH)**-, 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 Ministerio de Hacienda bajo numeral N.º 2023 PX-000001-0009100001.

Las obligaciones de **SWAT CONSULTING SERVICES LATIN AMERICA S.A.** son: adquirir, configurar, instalar y poner en operación el hardware, el software y el licenciamiento de su propiedad, requerido para brindar el servicio al Ministerio de Hacienda; dar mantenimiento preventivo, correctivo y sustituir las partes dañadas de los dispositivos durante el plazo del acuerdo. Además, debe restablecer el servicio ante afectaciones y proveer el reemplazo de los equipos dañados sin costo adicional y el soporte directo del fabricante, así como reparar los daños y/o perjuicios que su personal cause a la infraestructura o bienes del MH o del ICE. También debe abstenerse de contactar directamente con el Cliente (MH) respecto al objeto del acuerdo, salvo autorización expresa del ICE.

Por su parte al ICE le corresponde revisar y aprobar el plan de implementación propuesto por el privado, designar personal para supervisar la instalación y evaluar el desempeño de la solución, emitir el acta de aceptación de los aportes del socio comercial, una vez que el MH dé la aceptación del servicio, coordinar con el cliente y el propio ICE que el sitio donde se instalarán los equipos (propiedad del privado) cumpla con los requerimientos ambientales y físicos, así como distribuir el beneficio económico del socio comercial en el tiempo y forma pactados.

13. **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**".

Las obligaciones del **Consorcio SOIN-SIEMENS-CESA** son: proveer, configurar, instalar el hardware y licenciamiento de su propiedad (RIS/PACS), realizar pruebas integrales y asumir mantenimientos. Por su parte las obligaciones del ICE son: coordinar con el cliente (CCSS) los sitios o entregables donde se instalarán los equipos propiedad del consorcio privado, supervisar las labores del empresario comercial y solicitar ajustes al Administrador del Acuerdo cuando se requiera, así como distribuir el beneficio económico al consorcio privado.

14. **El 18 de abril de 2022**, según acuerdo del artículo 2 de la Sesión N.º 6513 del 31 de marzo de 2022 el Consejo Directivo del ICE gestionó la publicación en La Gaceta N.º 69 de un nuevo texto de “REGLAMENTO DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS Y OTRAS FORMAS DE ASOCIACIÓN EMPRESARIAL”. En el artículo 38 de este Reglamento se derogó el anterior “Reglamento de Alianzas Estratégicas y Otras Formas de Asociación y Colaboración Empresarial”, versión 3, que había estado vigente a partir del 23 de mayo de 2018, así como cualquier otra normativa, directriz, lineamiento o circular que se le opusiera.
15. **El 29 de noviembre de 2022** la gerencia de telecomunicaciones del ICE suscribió un acuerdo de asociación empresarial con el **Grupo Especializado de Asistencia GEA de Costa Rica S.A. (AC-007-22)**, con el objeto de aunar esfuerzos entre las partes y continuar ofreciendo el servicio **kölbi Asistencia** a los **clientes del ICE**, con el fin de promover su fidelización, retención y satisfacer sus necesidades, otorgando soluciones personalizadas e inmediatas a las situaciones de emergencia de los clientes del ICE.
16. **El 31 de marzo de 2023**, según acuerdo del artículo 4 del Capítulo II del acta firme de la Sesión N.º 6558 del 24 de enero de 2023 el Consejo Directivo del ICE gestionó la publicación en el Alcance N.º 58 de La Gaceta N.º 60 de un nuevo texto de “REGLAMENTO DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS Y OTRAS FORMAS DE ASOCIACIÓN EMPRESARIAL”. En el artículo 44 de este Reglamento se deroga el anterior “Reglamento de Alianzas Estratégicas y Otras Formas de Asociación y Colaboración Empresarial”, versión 4, así como cualquier otra normativa, directriz, lineamiento o circular que se le opusiera. En esta versión se incorpora un capítulo exhaustivo que define las responsabilidades específicas de todos los actores institucionales y de los socios. Además, se exige que la propuesta inicial se presente mediante un informe estructurado que detalle la oferta de valor y el mercado meta. Se añade un apartado obligatorio de tratamiento contable basado en Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) en el Caso de Negocio y se crea un capítulo exclusivo dedicado al monitoreo riguroso y continuo de los registros, casos de negocio, implementación y ejecución.
17. **El 31 de agosto de 2023** la gerencia de telecomunicaciones del ICE suscribió un acuerdo de alianza estratégica con la gerencia general de RACSA (**AC-005-23**), con el fin de realizar la implementación y explotación comercial de la tecnología 5G y brindar soluciones a los clientes masivos y empresariales públicos y privados del Grupo ICE, bajo un esquema de ingresos, responsabilidades y riesgos compartidos (Revenue Share). Para ello se suscribió el Anexo N.º 1 a la Alianza Estratégica N.º AC-005-23, servicio FWA y redundancia inalámbrica 5G, con el socio RACSA.
18. **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.

Las obligaciones del privado eran brindar el aprovisionamiento e instalación de la solución final al cliente, la planificación de la gestión centralizada, brindar mantenimiento y soporte de los equipos de su propiedad, dar la garantía de los servicios, tramitar pólizas de riesgos de trabajo y responsabilidad civil y asumir cualquier reparación e indemnización por daños de su personal a bienes del ICE o del cliente. Además, le correspondía realizar pruebas integrales conjuntas, elaborar informes de cierre e incidentes, entre otras, teniendo prohibición expresa de contactar de forma directa a los clientes del ICE para asuntos relacionados con dicho acuerdo.

Por su parte al ICE le correspondía ser el frente comercial ante la institución pública o cliente final y asumir la coordinación, supervisión y distribución del beneficio económico correspondiente al socio comercial.

19. **El 01 de agosto de 2024** la división comercial de la gerencia de telecomunicaciones del ICE suscribió un acuerdo comercial para brindar servicios administrados con la empresa **Productive Business Solutions (Costa Rica) S.A. (AC-009-24)**, con el fin de suministrar en forma conjunta a los clientes del ICE, servicios estandarizados de comunicaciones IP y/o gestión de redes LAN, soluciones SDWAN con tecnología CISCO y cableado estructurado.

A la empresa Productive Business Solutions (Costa Rica) S.A, le correspondía instalar, configurar y dejar operando el Sistema de Gestión Centralizada y los equipos de su propiedad necesarios para brindar el servicio a los clientes, dar mantenimiento preventivo y correctivo en los sitios de los clientes, proveer el reemplazo de los equipos de su propiedad dañados sin costo adicional y suministrar las actualizaciones de software. Además, debe desarrollar y presentar los Planes de Implementación (PIWAN y PISC), realizar pruebas integrales conjuntas con el ICE y el cliente, suministrar informes de cierre y manuales técnicos, así como asumir la responsabilidad por los daños que su personal cause en bienes muebles o inmuebles del Cliente o del ICE, teniendo la prohibición expresa de contactar directamente a los clientes del servicio o presentarles ofertas similares, salvo autorización expresa del ICE.

Por su parte las obligaciones del ICE consistían en aprobar el plan de implementación (PISC), evaluar el desempeño de la solución implementada y emitir/firmar el acta de aceptación del servicio, coordinar con los clientes finales que los sitios cumplan con los requerimientos físicos y ambientales, obtener los insumos necesarios para la ejecución del acuerdo, así como distribuir el beneficio económico correspondiente a PBS en el tiempo y forma pactados.

20. **El 13 de agosto de 2024**, el ICE mediante adenda 1 amplió el plazo del acuerdo comercial bajo la figura de asociación empresarial, con la empresa **GBM de Costa Rica S.A. (AC-005-20)**, por un periodo de 98 meses y 12 días de operación a

partir de la última fecha de firma de las partes, previo visto bueno de la Dirección Contratación de la División Jurídica del ICE, con la finalidad de: "...extender su vigencia hasta la finalización de la operación del servicio que actualmente el ICE mantiene con el Cliente, y adicionalmente cubrir el servicio adjudicado al ICE mediante la contratación 2023LY-000006-0005900001 (...), modificar el contenido del Acuerdo comercial AC-005-20, con el fin de actualizarlo a las necesidades actuales que aplicarán durante el plazo de operación."

21. **El 05 de diciembre de 2024** el coordinador del proceso de Venta Empresarial del ICE suscribió un acuerdo de servicio administrado con la empresa **SPC Internacional S.A. (AC-014-24)** bajo la figura de asociación empresarial, para brindar en forma conjunta al **Registro Nacional (RN)**, un servicio de logística para la migración de los equipos propiedad del RN, dentro de la sala A3 del Centro de Datos del ICE.

SPC INTERNACIONAL S.A tiene por obligación coordinar las labores de planeación y ejecución de la migración de los equipos con cada proveedor que tiene el Registro Nacional, la apertura de casos con los fabricantes y asumir la responsabilidad y costos en caso que haya algún daño a la propiedad del ICE o del cliente durante los trabajos de instalación de cableado estructurado por sus funcionarios o subcontratistas. También debe brindar garantía de los elementos de instalación de cableado estructurado y cumplir con las condiciones en el proceso "SEC #2023-07" y en la oferta denominada "Cableado Adicional Proyecto de Moving del Registro Nacional-Opción Fusión".

Por su parte, las obligaciones del ICE son: revisar y aprobar el plan de implementación, emitir el acta de aceptación de los aportes del socio comercial, posterior a la aceptación del servicio a entera satisfacción por el Registro Nacional. Además, debe trasladar a SPC INTERNACIONAL S.A el beneficio económico "previa verificación del pago por parte del Cliente."

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.

La Corporación Font S.A tenía la obligación de brindar la gestión tecnológica mediante la herramienta HPE Intelligent Management Center (IMC) para el monitoreo de la solución. Además de nacionalizar, trasladar e instalar los equipos de su propiedad por su cuenta y riesgo, aclarando que dichos bienes no son propiedad del ICE. Al finalizar el contrato, debe retirar los equipos asumiendo todos los costos. También debía asumir la reparación de los daños que su personal cause en la infraestructura o bienes muebles e inmuebles del Cliente (CCSS) o del ICE, rendir una garantía de cumplimiento del 5%, proteger los elementos de su aporte con seguros y pólizas, dar garantía sin costo adicional y

suministrar las mejoras de software (parches). Teniendo como restricción contactar al cliente final (CCSS), salvo autorización expresa del ICE.

Por su parte al ICE le corresponde la aprobación y supervisión del Plan de Implementación y supervisar las labores de instalación del empresario comercial, mantenerse como el único responsable directo ante la CCSS, asumiendo cualquier proceso administrativo o judicial de cobro y trasladar el beneficio económico a Corporación Font en el tiempo pactado. Sin embargo, se estipula expresamente que si el cliente (CCSS) se atrasa en el pago, el ICE no le pagará al empresario comercial.

23. **El 07 de febrero de 2025**, de conformidad con el artículo 2 del Capítulo II del acta firme de la Sesión N.º 6666 del 14 de enero de 2025, el Consejo Directivo del ICE gestionó la publicación en el Alcance N.º 17 de La Gaceta N.º 25 el "Reglamento Corporativo de Asociaciones Empresariales del ICE y sus Empresas", con el fin de regular la actividad contractual relacionada con las asociaciones empresariales que suscriba el ICE y sus empresas con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con fundamento en las competencias otorgadas en la Ley 449 de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad, Ley 8660 de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones y el Reglamento al Título II de dicha ley. Se indicó que esta actividad no está regulada por la Ley General de Contratación Pública n.º 9986. A la fecha de esta investigación, este es el Reglamento interno que se encuentra vigente en el ICE, en materia de asociaciones empresariales. En esta versión se establece un único Registro de Potenciales Socios administrado por la Gerencia General, sustituyendo los registros individuales de cada gerencia. Asimismo, se incorpora formalmente la etapa de "Implementación" y añade nuevos actores clave: la "Unidad Implementadora" y la "Unidad de Seguimiento y Control" y se introduce definiciones técnicas y flexibiliza requisitos específicos para permitir la participación ágil de Pymes y "start-ups".
24. **El 06 de noviembre de 2025 y el 10 de noviembre de 2025** mediante oficios N.º 9117-1094-2025 y 9117-1108-2025 respectivamente, la División Comercial de la Gerencia de Telecomunicaciones del ICE certificó las asociaciones empresariales vigentes en las cuales la entidad ha requerido de la suscripción de un Acuerdo Comercial (AC) con un empresario comercial del sector privado para brindar servicios a entidades públicas mediante contrataciones directas con entes de derecho público.

2. Criterio jurídico y técnico

a) Normativa legal y reglamentación interna del ICE relacionada con asociaciones empresariales

Con la apertura del mercado de las telecomunicaciones (en el año 2008) y la respectiva promulgación de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, se busca promover la competencia efectiva en el mercado para aumentar la disponibilidad de los

servicios, mejorar su calidad y asegurar precios asequibles. Asimismo, tiene como fin 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, el legislador mediante el artículo 8 de la Ley N.º 8660 de Fortalecimiento y modernización de las Entidades Públicas del Sector, habilitó al ICE y sus empresas para que suscriban 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 exclusivo propósito de promover su competitividad, siempre y cuando no ocasionen concentraciones ilegales, ni promuevan prácticas contrarias al principio de competencia efectiva en el sector, ni se afecten procedimientos de concentración establecidos en la legislación o sean contrarias al principio de competencia efectiva en el sector.

En este sentido debe considerarse que el propósito de las herramientas conferidas por la Ley N.º 8660 no es otorgar un trato privilegiado al ICE y sus empresas dentro del sector de telecomunicaciones, sino equipararlas con las mismas oportunidades que tienen los oferentes privados para ofrecer bienes y servicios en el mercado competitivo, fortaleciendo y modernizando así su actuación mediante la habilitación de alianzas estratégicas, asociaciones empresariales y prácticas comerciales usuales y legales en la industria.

La ejecución de estas herramientas de equiparación a su favor deben ser estrictamente acordes 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 sujeto. Comprender y aplicar estos principios asegura el mayor beneficio para los ciudadanos y la Administración, evitando usos excesivos o contrarios a los fines establecidos por la citada Ley N.º 8642.

Una alianza estratégica en el régimen de contratación pública es una figura excepcional, expresamente autorizada por ley, en la cual la Administración se asocia con otras empresas (públicas o privadas) con mercados afines para lograr ventajas competitivas conjuntas, sin necesidad de constituir una nueva persona jurídica. El principio fundamental de esta asociación es la distribución proporcional de aportes y riesgos según el giro de negocio de cada parte; por ello, utilizar esta figura como un mecanismo para contratar a terceros la adquisición de bienes y servicios, evadiendo los procedimientos ordinarios de concurso, viciaría el acto como una contratación irregular.

Considerando las distintas versiones del reglamento interno que regulan la figura, el ICE define la alianza estratégica como un tipo de asociación empresarial donde la institución se une a una o más empresas competidoras o potencialmente competidoras con el fin de fortalecer los negocios actuales o penetrar en nuevos mercados para lograr ventajas competitivas que no se podrían alcanzar de forma individual. Esta figura se caracteriza por los aportes que realizan los empresarios comerciales según su giro de

negocio, compartiendo tanto los riesgos, como los beneficios esperados, bajo principios de buena fe, ética, transparencia y eficiencia. Además, las distintas reglamentaciones del ICE comparten la necesidad de que las alianzas sean congruentes con los objetivos y la estrategia corporativa de la institución para potenciar la posición del ICE en el mercado.

Los sucesivos cambios en el Reglamento de Alianzas del ICE tuvieron como fin elevar la competitividad comercial, se buscó acelerar la toma de decisiones creando roles especializados, justificando el acto motivado para la selección directa del empresario comercial y eliminando controles externos como la publicación en SICOP y los recursos de apelación. Simultáneamente, impulsados por las observaciones de la Auditoría Interna, estos ajustes pretendieron mejorar los filtros internos exigiendo mayor rigor financiero en los Casos de Negocio, mejorando el control de inventarios y estableciendo indicadores estrictos para el oportuno seguimiento de los resultados y beneficios.

A nivel procedimental el ICE ha regulado que toda alianza debe basarse en estudios de factibilidad técnica, comercial y financiera para demostrar la rentabilidad y el retorno de inversión del negocio. Antes de aprobarse el esquema de negocio, debe contar con una evaluación formal de la solidez financiera del socio y una validación de viabilidad jurídica. Para ello, se han fijado una serie de roles y responsables de la ejecución de dichas labores y de velar por el cumplimiento de las obligaciones de los socios.

Es obligatorio para los administradores de acuerdos comerciales presentar informes periódicos a las gerencias, que contengan un análisis comparativo explícito entre las proyecciones estimadas inicialmente y los resultados reales obtenidos. Dichas gerencias, deben evaluar el desempeño y tomar decisiones, alertando y aplicando medidas preventivas o correctivas si no se están alcanzando los beneficios esperados.

Desde el punto de vista del control y la legalidad, la normativa reglamentaria interna exige estados financieros auditados y la creación de un Registro Corporativo de potenciales socios subdividido en niveles de idoneidad. Además, se flexibilizó y amplió la figura del "Acto Motivado" para la selección directa de un socio único. La normativa reglamentaria actual permite justificar la adjudicación sin competencia no solo por motivos técnicos o estratégicos, sino explícitamente cuando es un tercero quien le presenta al ICE una iniciativa de negocio original.

En resumen, para implementar una alianza estratégica, la entidad pública habilitada debe demostrar, mediante un acto motivado técnicamente, que los beneficios esperados superan los riesgos asumidos, así como realizar un estudio previo para seleccionar al aliado idóneo evaluando su experiencia y capacidad financiera, identificar el responsable de controlar mediante la rendición de informes periódicos la ejecución del proyecto y realizar una evaluación de los resultados y beneficios obtenidos una vez concluida la asociación.

b) Controles internos y gobernanza de las asociaciones empresariales

La gobernanza es determinada como el sistema multidimensional mediante el cual las instituciones públicas son dirigidas, controladas y evaluadas para garantizar la creación de valor público y la transparencia. En el contexto de las asociaciones

empresariales del ICE, este concepto trasciende la gestión operativa, abarcando el conjunto de procesos, normas y estructuras que aseguran que la toma de decisiones estratégicas se alinee con los fines institucionales y el interés general. Esto implica un equilibrio entre la eficiencia empresarial y el principio de juridicidad, donde la gobernanza actúa como el mecanismo de control para evitar la desviación de poder en estructuras de colaboración entre sujetos de derecho público y el privado.

A nivel normativo, la gobernanza en Costa Rica encuentra su fundamento en el artículo 11 de la Constitución Política, que establece el principio de rendición de cuentas y la evaluación de resultados como mandatos imperativos para la Administración Pública. Este marco se complementa con lo dispuesto en la Ley General de Control Interno N°. 8292, así como en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), que exigen a los jefes establecer una estructura organizativa que promueva la integridad, la transparencia y la gestión de riesgos, asegurando en este caso particular que las asociaciones empresariales del sector telecomunicaciones del ICE operen bajo estándares de gobernanza que protejan la Hacienda Pública.

La debida gobernanza en la gestión de una alianza estratégica entre una empresa pública y un sujeto de derecho privado consiste en constatar que el diseño, suscripción y ejecución del acuerdo comercial no constituyan un mecanismo de elusión del derecho público, asegurando que la adopción de formas mercantiles preserve la transparencia, la eficiencia del gasto y la neutralidad competitiva. Para dar cumplimiento a este estándar, deben tomarse en consideración las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas¹ particularmente en lo referido a la creación de condiciones de competencia equitativas.

A partir de lo anterior, los jefes y titulares subordinados tienen el deber ineludible de supervisar que toda contratación -como manifestación de su actividad pública- sea conforme a parámetros constitucionales y legalmente establecidos. Esto se ratifica mediante los artículos 11 y 182 de la Constitución Política, artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública y los artículos 10 y 12 de la Ley General de Control Interno. Esta verificación no se agota en etapas previas a la suscripción del acuerdo comercial, sino que abarca la fase de ejecución contractual.

La Ley General de Control Interno y las Normas de Control Interno para el Sector Público (NCISP), obligan a la Administración a establecer sistemas de seguimiento técnico y jurídico que aseguren que todo proyecto y en este caso, todo objeto contractual, cumpla con el marco legal vigente. El control no es una potestad discrecional, sino un deber ineludible de transparencia y rendición de cuentas. La legalidad de las asociaciones empresariales en el ICE depende de un control y seguimiento activo durante todas sus etapas; así como del cumplimiento de la normativa interna prevista para tales fines.

¹ Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición Revisada 2024, París: OECD Publishing. Véase especialmente el Capítulo III: "Las empresas públicas en el mercado: condiciones de competencia equitativas y neutralidad competitiva".

El control de las asociaciones empresariales en el ICE ha transitado hacia un modelo de gobernanza corporativo, excluyendo este tipo de contratos de la regulación de la Ley General de Contratación Pública. A nivel reglamentario el ICE centraliza el control y seguimiento en la División Estrategia y Gestión Corporativa, mientras que delega la supervisión directa en las Unidades Ejecutoras y los Administradores del Acuerdo, quienes deben rendir informes de desempeño bimestrales y semestrales. Para blindar la figura, la gobernanza actual fortaleció el control previo exigiendo estados financieros auditados a los socios inscritos en el registro calificado.

La estructura de control interna establecida a nivel reglamentario exige instaurar una rendición de cuentas transparente y una toma de decisiones basada en datos. Esto hace imperativo la implementación de matrices integrales de riesgos, el establecimiento de indicadores operativos estandarizados y la aplicación del Modelo para la Administración de Proyectos Integral (API) en todas las fases del negocio.

3. Análisis del caso concreto

Sobre la naturaleza jurídica de los acuerdos suscritos con socios de derecho privado

El análisis que realiza la Contraloría General se centra en dieciséis (16) acuerdos comerciales (AC) del sector telecomunicaciones, que el ICE certificó en ejecución -vigentes- al inicio de la presente investigación y que en su mayoría están directamente vinculadas a contrataciones efectuadas por entidades públicas al ICE, al amparo de la causal de excepción de contratación entre entes de derecho público, para el aprovisionamiento (compra) de bienes y servicios. En la siguiente tabla se detallan estos acuerdos, con la indicación del nombre de los sujetos de derecho privado con los cuales el ICE suscribió estos contratos y los porcentajes de distribución de los beneficios de la asociación empresarial acordados por ambas partes.

Tabla 1. Acuerdos Comerciales del sector telecomunicaciones suscritos por el ICE con empresarios comerciales

N.º Acuerdo Comercial	Nombre del Empresario Comercial	% distribución de ingresos/beneficios acordado entre las partes	
		ICE	Socio Comercial
AC-032-12	Corporación FONT S.A.	29,60%	15,40%
AC-033-12	Control Electrónico S.A. (CESA)		55,00%
AC-002-14	Corporación FONT S.A.	33,30%	66,70%
AC-017-14	SONDA Tecnologías de Información S.A.	31,60%	68,50%
AC-027-17	Corporación FONT S.A.	68,00%	32,00%

DFOE-CIU-0289

15

28 de julio, 2026

AC-022-19	Consortio CESA-ANPHORA	64,50%	35,50%
AC-005-20	GBM de Costa Rica S.A.	94,30%	5,70%
AC-006-20	Continex Continental Importación y Exportación S.A.	55,00%	45,00%
AC-002-21	Swat Consulting Services Latin America S.A.	34,70%	65,30%
AC-008-21	Consortio SOIN-SIEMENS-CESA	26,60%	73,40%
AC-007-22	Grupo Especializado de Asistencia GEA de Costa Rica S.A.	60,00%	40,00%
AC-005-23	Radiográfica Costarricense S.A.	11,80%	88,20%
AC-008-24	Componentes El Orbe S.A.	73,00%	27,00%
AC-009-24	PBS Business Solutions S.A.	73,00%	27,00%
AC-014-24	SPC Internacional S.A.	83,00%	17,00%
AC-013-24	Corporación FONT S.A.	70,00%	30,00%

Fuente: CGR, con base en revisión de expedientes y oficio N.° 9117-1108-2025 del 10 de noviembre de 2025.

De la tabla anterior se observa que existen acuerdos como por ejemplo el AC-005-20, AC-014-24, AC-008-24 y el AC-009-24, en donde se presenta el mayor porcentaje de beneficio para el ICE, ya que en estos casos, la empresa pública indica mantener una participación mayoritaria en los ingresos.

En el caso de los Acuerdos AC-008-21, AC-017-14, AC-002-14, AC-032-12 y AC-033-12 e inclusive el AC-005-23 con RACSA², la distribución de beneficios para el ICE es baja, siendo que estos oscilan entre el 11,8% y 33,3%, por lo que el socio privado recibe la mayor parte de los beneficios, situación que además desnaturaliza la figura de asociación empresarial, ya que no se presenta una distribución de beneficios y riesgos en igualdad de condiciones producto de la alianza. La situación evidencia que el ICE actúa como un intermediario mientras que el empresario comercial ejecuta la mayor parte de la obligación contractual.

Al respecto, se debe considerar que según los artículos 6 y 8 de la Ley N.° 8660 y las distintas versiones de los Reglamentos de Asociaciones Empresariales del ICE, una Alianza Estratégica o Asociación Empresarial se define por su naturaleza como colaborativa y de riesgos y beneficios compartidos, no para adquirir bienes y servicios.

En esa línea, se establece que en una alianza "las empresas participantes comparten los beneficios de la alianza y controlan los resultados obtenidos; el beneficio esperado debe ser mayor que el riesgo asumido; y las empresas participantes contribuyen continuamente en áreas estratégicas clave". Además, los reglamentos hacen una distinción fundamental que separa las alianzas de las compras públicas tradicionales: "A diferencia de las anteriores, en la contratación administrativa se recibe un bien o servicio a cambio de un pago determinado, quedando la ejecución básicamente a cargo del contratista".

² Aunque se aclara que en este negocio en específico RACSA funge como socio y es una empresa subsidiaria perteneciente al mismo Grupo ICE.

Al contrastar esta definición con los resultados de la Contraloría General, se evidencia que varios de los acuerdos asumidos por el ICE no guardan relación con la definición de alianza o acuerdo comercial, operando en la realidad como una especie de intermediación entre el socio y un cliente. Razón por la cual es posible afirmar que la mejora en las medidas de control que se han realizado en las versiones del marco normativo de asociaciones empresariales del Instituto no se ven reflejadas en la operativa de los acuerdos vigentes.

Asimismo, el análisis del tratamiento contable³ utilizado por el ICE para el registro de los Acuerdos comerciales mediante servicios administrados evidencia una desnaturalización de la figura de alianzas estratégicas, ya que se registra como un ingreso propio del ICE la totalidad del monto por el servicio que se brinda al ente público y para el registro de los pagos que se efectúan al socio se realiza el mismo tratamiento que se le da a cualquier proveedor del Instituto; por lo que no se evidencia que se consideren los principios de las alianzas sobre riesgos y beneficios compartidos.

A continuación se detallan algunos ejemplos de acuerdos que desnaturalizan la definición de asociación empresarial según la normativa vigente:

Tabla 2. Ejemplos de acuerdos que desnaturalizan la figura de asociación empresarial

N.º de Acuerdo / Socio Comercial	Naturaleza y definición reglamentaria infringida	Razonamiento por el cual no constituye una alianza en la práctica
AC-013-24 (Corporación Font S.A.)	Desnaturalización de la figura (Pago determinado vs riesgo compartido): El reglamento prohíbe usar la figura para recibir un bien/servicio a cambio de un "pago determinado" propio de la contratación administrativa.	En la práctica no existe una verdadera distribución proporcional de beneficios basada en el éxito del negocio, ya que el ICE estructuró el acuerdo de forma que el socio recibe directamente del Instituto un pago mensual fijo de \$16.000,02 por aportar licencias, servidores y software. Esto es similar a una compra tradicional de servicios tecnológicos, no con una alianza estratégica de riesgo compartido.
AC-008-24 (Componentes El Orbe S.A.)	Falta de distribución equitativa de riesgos: La normativa exige que "las partes comparten riesgos de acuerdo con su participación" y que los beneficios deben superar el riesgo asumido.	La distribución de riesgos fue nula para el socio y ruinoso para el ICE. La CGR documentó que durante la ejecución del contrato el ICE registró nueve meses de pérdidas consecutivas (margen neto negativo), mientras le transfería cerca del 83% de los ingresos al socio comercial sin lograr cubrir sus propios costos operativos. El riesgo fue absorbido únicamente por el ICE.

³ Dirección Implementación de Productos y Servicios Empresariales, División Comercial, Gerencia de Telecomunicaciones: "Rediseño Reglas de Negocio Servicios Administrados ICS22-0002-B; Febrero, 2022.

DFOE-CIU-0289

17

28 de julio, 2026

AC-002-14 (Corporación FONT S.A.) AC-017-14 (SONDA S.A.)	Criterios de contratación administrativa encubierta: En una alianza se debe seleccionar al socio que ofrezca "los mayores beneficios económicos y estratégicos" basados en sinergias.	En lugar de valorar ventajas estratégicas conjuntas o aportes de innovación, en ambos expedientes la selección del socio se adjudicó bajo el criterio de "presentar el menor precio" o la "oferta económica menor". Al basar la decisión únicamente en el precio más bajo, el ICE operó bajo la lógica de una licitación tradicional de servicios tecnológicos, no con una alianza estratégica basada en beneficios y riesgos compartidos, desvirtuando el espíritu estratégico de la Ley N.º 8660.
AC-023-19 (Datasys Group)	Ausencia de propósito comercial: El reglamento define que el fin de estas asociaciones es "desarrollar un nuevo servicio o negocio concreto... con el propósito de obtener mayores ventajas competitivas".	La CGR identificó este acuerdo en un expediente físico. El acuerdo se firmó formalmente entre las partes, pero en la práctica no consta que haya generado ventas, producido ingresos e inclusive rentabilidad alguna. Por esa razón, es un negocio suscrito que consta a nivel documental, para el cual no se pudo constatar que haya generado ventajas competitivas en el mercado y no se logra transparentar los resultados alcanzados.

Fuente: CGR, con base en la revisión de acuerdos comerciales facilitados por el ICE.

Ahora bien, en la siguiente tabla se muestran ejemplos de acuerdos comerciales en los cuales se evidenció que las partes acordaron un porcentaje global de participación para brindar el objeto contractual producto de la suscripción de la alianza:

Tabla 3: Acuerdos con distribución basada en porcentajes de participación

Acuerdo Comercial	Empresario Comercial	% de participación ICE	% de participación Socio	Objeto del Acuerdo Comercial y Comentarios
AC-006-20	Continex Continental Importación y Exportación S.A.	55%	45%	Aplica para los servicios estandarizados de conectividad SD-WAN. Para soluciones "a la medida", los porcentajes se establecen en cada caso.
AC-008-21	Consorcio SOIN-SIEMENS-CESA	54,5%	45,5%	Corresponde al servicio administrado de equipamiento, integración y gestión de imágenes médicas (REDIMED) para la CCSS.
AC-007-22	Grupo Especializado de Asistencia GEA de Costa Rica, S.A.	60%	40%	Estos porcentajes se aplican sobre los montos recaudados mensualmente por el servicio kölbi Asistencia.
AC-005-23 (Anexo 1)	Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA)	15,30%	84,70%	Alianza entre entes públicos. Corresponde al Anexo 1 para brindar el servicio de Internet Inalámbrico FWA y Redundancia Inalámbrica 5G.

Fuente: CGR, con base en la revisión de los acuerdos comerciales facilitados por el ICE.

En la siguiente tabla se ejemplifican acuerdos que a diferencia de la tabla anterior, no se estipula un porcentaje global, sino que el ICE garantiza al sujeto privado un pago fijo mensual o un cobro específico según órdenes de trabajo (pedido) que realiza el cliente final al Instituto, resguardando el ingreso del privado como si fuera un proveedor ordinario.

Tabla 4: Acuerdos con distribución basada en cuotas fijas o por orden de servicio

Acuerdo Comercial	Empresario Comercial	Modelo de Retribución (Cuota / Monto Fijo)
AC-005-20	GBM de Costa Rica S.A.	Se pactó un beneficio económico fijo para GBM de \$3.507,80 USD mensuales por un plazo de 48 meses de operación para el servicio del Registro Nacional.
AC-002-21	SWAT Consulting Services Latin America S.A.	Se pactó un pago fijo para SWAT de \$404.540,00 USD mensuales distribuidos en cuotas para el servicio del Ministerio de Hacienda.
AC-014-24	SPC Internacional S.A.	Se pactó un pago único por moving de \$111.355,22 USD y un monto fijo de \$107.702,88 USD por concepto de cableado estructurado, diferido a 48 meses.
AC-013-24	Corporación Font S.A. (Monitoreo CCSS)	La retribución se liquida según una facturación mensual a lo largo de un máximo de 48 cuotas mensuales fijas.
AC-008-24	Componentes El Orbe S.A.	El beneficio se liquida de forma individual calculando los montos según cada Orden de Pedido de servicio mensual.
AC-022-19	Consortio CESA-ANPHORA	El beneficio se liquida de forma individual calculando los montos según cada Orden de Pedido de servicio mensual.
AC-009-24	Productive Business Solutions (PBS)	El beneficio se liquida de forma individual calculando los montos según cada Orden de Pedido de servicio mensual.

Fuente: CGR, con base en la revisión de acuerdos comerciales facilitados por el ICE.

De la información anterior se desprende que indistintamente de si el modelo es por porcentajes (tabla 3) o por cuotas fijas (tabla 4), en todos los expedientes analizados se establece una cláusula de condicionamiento: el ICE retiene o suspende el pago de estos porcentajes o cuotas al empresario comercial si la entidad pública contratante (cliente público) se atrasa en el pago de las facturas institucionales. Esto evidencia que la figura de asociación empresarial se está utilizando de forma contraria al nivel de participación de aportes y riesgos compartidos que se espera de la figura jurídica.

El otorgamiento de cuotas predeterminadas o pagos fijos al amparo de esta figura desnaturaliza la alianza y la convierte en un contrato de intermediación mediante el cual el ICE le transfiere obligaciones a un tercero a cambio de una prestación pecuniaria. Es jurídicamente inaceptable justificar este modelo bajo el argumento de que el ICE cumple con el porcentaje de prestación sustantiva exigido por la norma de excepción. El ordenamiento jurídico es claro en que el margen porcentual permitido para la participación de terceros está reservado estrictamente para subcontratar cuestiones accesorias y

especializadas, no para introducir a un sujeto privado como co-prestador del servicio sustantivo a cambio de una retribución económica libre de riesgo.

Falta de control de los porcentajes de distribución del beneficio económico

En el análisis realizado no se evidencia el debido fundamento técnico que acredite la valoración de los costos asumidos por las partes dentro de los Acuerdos Comerciales ni los porcentajes de distribución del beneficio económico (ej. 55% ICE - 45% Socio, o 60% ICE - 40% Socio), ya que se desprende que el ICE aporta a estas asociaciones activos institucionales sin que haya sido posible acreditar una cuantificación monetaria de cuánto le cuesta al ICE proveer estos recursos dentro de los acuerdos suscritos con sujetos de derecho privado.

Por el contrario, los Acuerdos Comerciales y Alianzas Estratégicas analizados recurren sistemáticamente a la figura jurídica de declararse de "cuantía inestimable" para efectos fiscales y formales (evidenciado por ejemplo en los acuerdos AC-006-20 con Continex, AC-007-22 con GEA y la Alianza AC-005-23 con RACSA).

Desde el punto de vista del control interno lo anterior tiene implicaciones, ya que al no existir una línea base de los costos operativos y de infraestructura que el ICE invierte en cada negocio, es materialmente imposible para la Administración Activa determinar si la distribución de ingresos pactada con los diferentes socios privados es proporcional, razonable, equitativa y rentable, dado el mercado en competencia.

Deficiencias de control en la gestión documental de acuerdos comerciales

Durante el proceso de fiscalización, se identificó que los expedientes (físicos, electrónicos o híbridos) carecen de un orden cronológico, están incompletos y en ocasiones sin la foliatura respectiva. También se evidenció que parte de la documentación electrónica y física crítica es almacenada de manera informal, dispersa o suelta (por ejemplo, en carpetas o en herramientas informáticas, sin oficializar su digitalización o custodia en el Centro de Gestión de Documentación). Asimismo, tal y como se acotó anteriormente, se identificó un acuerdo comercial en un expediente físico entre el ICE y Datasys Group (AC-023-19) que no fue reportado a la Contraloría General de la República, para el cual el ICE justificó por correo electrónico no tener conocimiento de dicho acuerdo. Además se identificó que los expedientes no contienen los informes de desempeño de los socios comerciales como parte de su conformación cronológica.

Al respecto, resulta elemental que los expedientes documentales permitan una trazabilidad integral a este tipo de negocios, desde que se están explorando ideas que se plasman en un caso de negocio, en la selección del empresario con justificaciones técnicas de idoneidad, durante la formalización del negocio mediante la suscripción de un acuerdo comercial entre las partes, hasta la labor esencial de control y seguimiento del desempeño de los socios en la ejecución de la alianza, que finalmente sirva como insumo para la toma de decisiones superiores sobre la posibilidad de renovar o por el contrario finiquitar el negocio con cada empresario.

Como se indicó, la dispersión y el desorden documental vulneran el sistema de control interno y la trazabilidad del negocio, impidiendo que la administración, y los entes de control y/o fiscalización, reconstruyan el historial del debido respaldo sobre las decisiones tomadas. Al custodiar la información de manera fragmentada en distintas unidades, se debilita la memoria institucional y se expone al ICE a riesgos por pérdida de información pública o eventuales encubrimientos de ineficiencias, por ejemplo el caso del acuerdo AC-023-19 para el cual la Contraloría General se vio imposibilitada de determinar si en algún momento generó ventas y/o rentabilidad.

Aunado a la dispersión documental, la falta de trazabilidad evidencia una distorsión temporal grave en la gobernanza corporativa: el Instituto ha suscrito en su mayoría los acuerdos de asociación empresarial con los terceros privados con posterioridad a haber sido adjudicado en un contrato directo con las entidades del Estado (en 14 de los 16 acuerdos analizados). Buscar un socio para cumplir con un objeto contractual previamente asumido por el ICE, evidencia ante la Administración pública la falta de idoneidad técnica del ICE para realizar el objeto contractual, convirtiendo la denominada asociación empresarial en un mecanismo de tercerización que incumple la premisa de la alianza de unir aportes preexistentes para un negocio común en competencia.

Falta de aplicación de control, seguimiento y emisión de alertas tempranas en acuerdos comerciales vigentes según lo regulado internamente por el mismo ICE

Los administradores encargados de los acuerdos comerciales en ejecución de la Dirección de Comercialización Empresarial del ICE, deben elaborar y presentar informes bimestrales sobre el avance, nivel de ejecución y satisfacción de la ejecución de la asociación empresarial o acuerdo a sus jefaturas inmediatas. Al respecto, producto de la revisión efectuada a los Informes elaborados para el periodo 2025, se identificó que estos informes responden a una plantilla escueta y descriptiva y que en la mayoría de estos informes se omite de manera sistemática la inclusión de recomendaciones, alertas tempranas y acciones preventivas o inclusive correctivas sustantivas que orienten la toma de decisiones de instancias jerárquicas superiores.

En la misma línea, se evidenció una desconexión entre la ejecución del negocio y las calificaciones otorgadas al socio en estos informes. Por ejemplo, a pesar de que Componentes El Orbe, presentó 9 meses consecutivos de margen neto negativo, lo que identifica un negocio poco rentable y el ICE registró discrepancias y falencias en el servicio brindado, el socio obtuvo una nota de desempeño perfecta (100%) en su evaluación del segundo semestre de 2025, esto debido a que la rúbrica no consideró la implementación del servicio al cliente final. De igual forma en el acuerdo AC-008-21 (Consorcio SOIN-Siemens-CESA), no se emitieron alertas oportunas y se justificaron pérdidas y márgenes negativos en 2025 bajo la justificación de presuntos "errores en la herramienta de Excel" en la cual se realiza el cálculo.

La Contraloría General evidenció la ausencia de mecanismos de control y seguimiento oportuno que alerten a la alta gerencia del ICE sobre la suscripción de acuerdos comerciales con márgenes netos bajos o inclusive negativos.

Además, el costo del capital⁴ -rendimiento mínimo esperado del capital invertido en proyectos de inversión- estimado por el ICE para el sector telecomunicaciones es del 9,3% en dólares y del 11,1% en colones, al 31 de diciembre de 2016⁵; incluso efectuó en 2023 una actualización de dicha tasa de 10,0% en dólares y de 9,66% en colones⁶. Por su parte, la Dirección General de Mercados de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) estimó una tasa de utilidad media de la industria de telecomunicaciones al 2023 en 13,43% en colones, como un parámetro de referencia sugerido para servicios regulados de telecomunicaciones.

No obstante, el análisis de los expedientes de las denominadas asociaciones empresariales y los Informes bimestrales de desempeño de los socios, reveló 6 acuerdos comerciales cuyos márgenes de ganancia están por debajo de la citada tasa de utilidad media de 13,43% sugerida por la SUTEL y de los referentes de costos de capital estimados por el ICE, llegando incluso algunos acuerdos a generar pérdidas (márgenes negativos) o negocios poco rentables para el Instituto.

Si bien la empresa pública posee flexibilidad comercial amparada en la Ley N.º 8660 para competir en el mercado y equipararse con competidores privados, las directrices y tasas de rentabilidad estimadas por la SUTEL, en su condición de autoridad reguladora y de competencia, constituyen un parámetro técnico que advierte que la aplicación automática de excepciones en los procesos de contratación pública crea ventajas artificiales inadmisibles. Ignorar de manera reiterada estos márgenes de rentabilidad bajo el argumento de poseer un marco normativo propio habilitante, vulnera el principio de eficiencia, eficacia y economía de la actividad administrativa.

Los acuerdos comerciales que presentan esta condición son los siguientes:

- **AC-014-24:** Este acuerdo sufrió una caída importante en su rentabilidad, reduciendo su margen neto proyectado de un 23,19% a tan solo un 3,27%.
- **AC-013-24:** El análisis financiero determinó un margen de utilidad proyectado del 8,67%. A pesar de requerir ajustes operativos para corregir desviaciones en el cálculo del beneficio económico, no se generaron alertas significativas.
- **AC-008-24:** Aunque inicialmente se proyectó un margen de utilidad del 10,23%, la realidad operativa fue crítica. El ICE registró 9 meses consecutivos de pérdidas con un margen neto negativo, donde cerca del 83% de los ingresos se transferían al socio comercial sin evidenciar que se hayan cubierto los costos operativos del ICE o se haya hecho recomendación alguna sobre el desempeño.
- **AC-008-21:** Este acuerdo reflejó márgenes negativos muy altos desde su inicio (pérdidas del -8%). Posteriormente, el administrador del contrato justificó un cambio hacia valores positivos (utilidades) alegando un "error material" en la herramienta de excel facilitada por la Gerencia de Finanzas, así como un ajuste por el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA).

⁴ Oficio N.º 0150-0787-2017 del 26 de mayo de 2017, Gerencia Corporativa de Administración y Finanzas.

⁵ Según consta en el expediente del acuerdo comercial N.º AC-027-17 (EDUS-Hospitales).

⁶ Oficio N.º 1250-692-2023 del 26 de septiembre de 2023, Gerencia de Finanzas.

- **AC-032-12 y AC-033-12:** Estos acuerdos presentaron un margen neto de utilidad global de 6,0% durante el periodo 2025, donde los dos socios del ICE recibieron el 75,1% de los ingresos percibidos. Además, para ambos acuerdos se identificó la ausencia de recomendaciones al desempeño de este negocio.

Es imperativo que las situaciones identificadas sobre márgenes bajos de ganancia o inclusive negativos, se reporten oportunamente a la Alta Gerencia del ICE mediante los Informes de desempeño. El Reglamento de Alianzas Estratégicas vigente, obliga a los responsables del seguimiento a documentar "hallazgos, alertas y acciones recomendadas" preventivas o correctivas sobre el desempeño de la asociación, con el fin de informar de manera inmediata a su superior jerárquico, para promover un control y supervisión eficiente, proteger el patrimonio público, y evitar "negocios manifiestamente lesivos" en el tiempo. Casos como el de Componentes El Orbe S.A., -calificado con un 100% de desempeño, pese a registrar 9 meses de pérdidas y discrepancias en el servicio- demuestran que la ausencia de alertas debilita el sistema de control establecido a nivel legal y reglamentario interno del ICE, además, de la deslegitimación de la figura del Instituto ante la Administración contratante y un riesgo reputacional para la marca de Kölbi y del grupo ICE.

Asimismo, se identificó que no queda evidencia de si los administradores de los acuerdos, efectúan valoraciones periódicas de los informes remitidos, lo cual aunado a que los informes omiten recomendaciones sobre anomalías o márgenes inferiores a la industria -como ocurrió con Corporación Font y SOIN-Siemens-CESA-, reduce el control a un trámite administrativo. Lo indicado, le resta utilidad a los informes, además, impide una respuesta oportuna y toma de decisiones de parte de la Alta Gerencia sobre el desarrollo de los contratos y el cumplimiento de las expectativas y premisas de negocio establecidas con la suscripción de los acuerdos. Además, justificar desviaciones bajo el argumento de "errores técnicos", impide renegociar condiciones, aplicar multas o rescindir contratos por interés público, dejando al ICE sin defensa ante una mala gestión de los socios.

La falta de escrutinio crítico sobre el desempeño de los socios denota una pasividad administrativa que compromete el patrimonio del sector telecomunicaciones del ICE. Documentar pérdidas recurrentes sin informar a los tomadores de decisiones ni aplicar medidas correctivas debilita el sistema de control interno y desnaturaliza la labor de control y seguimiento de las asociaciones en ejecución y futuras.

Situación similar ocurre con los Informes semestrales de cumplimiento que emite la División Estrategia y Gestión Corporativa a la alta gerencia del Grupo ICE, los cuales poseen un alcance administrativo limitado, ya que en su mayoría reportan información descriptiva de las asociaciones empresariales. Estos informes son requeridos a partir de la versión corporativa del Reglamento de alianzas que entró en vigencia el 07 de febrero de 2025, el cual establece que se debe reportar el desempeño, ingresos, estado de avance o riesgos identificados en la operativa de las asociaciones. Sin embargo, esta información no se está considerando para las asociaciones vigentes y a la fecha de esta investigación no se habían suscrito nuevas alianzas posterior a la emisión del Reglamento vigente.

Inexistencia de cláusulas anticorrupción específicas en los acuerdos suscritos según lo contempla la propia regulación interna del ICE

Pese a la mejora en la normativa de alianzas del ICE a partir de la versión 5 de su Reglamento sobre medidas de anticorrupción, los acuerdos comerciales firmados con esta versión reglamentaria carecen de una cláusula explícita, detallada y específica de "Medidas Anticorrupción". La administración del ICE señaló el uso de menciones genéricas o declaraciones juradas aisladas en casos de prohibiciones previstas en la Ley N.º 9986, sin embargo, este tipo de cláusulas genéricas no sustituyen la necesidad de protocolos rigurosos y preventivos contra la corrupción.

Al respecto, el ICE, como entidad empresarial pública en competencia, debe incorporar requerimientos mínimos del modelo de organización, prevención de delitos, gestión y control que regula el artículo 8 de la Ley de Responsabilidad de las personas jurídicas sobre cohechos domésticos, soborno transnacional y otros delitos N.º 9699, y controlar protocolos anticorrupción antes y durante la ejecución de cada contrato. La falta de esta cláusula en los acuerdos y el debido ejercicio de controles anticorrupción dificultan el establecimiento de mecanismos claros de control y eventual sanción en caso de que alguna de las partes incurra en posibles sobornos, colusión u otras prácticas ilícitas durante la prestación conjunta de este tipo de negocios.

Conclusión general

La fiscalización de la Contraloría General concluye que los acuerdos comerciales vigentes del ICE incumplen sistemáticamente los requisitos legales y reglamentarios de control y gobernanza, desnaturalizando la figura de asociación empresarial al operar, en la práctica, como contrataciones administrativas que evaden los principios de competencia de la contratación pública. Este patrón de deficiencias se evidencia en el uso o tratamiento dado a la figura para propósitos distintos a su naturaleza, en la falta de identificación de los aportes del Instituto y del asociado en costos específicos de las acciones a realizar en el negocio común, el desorden de los expedientes administrativos, la omisión de cláusulas específicas anticorrupción y una ineficacia en el seguimiento de la rentabilidad de los negocios a realizar con esta figura, lo que ha permitido sostener negocios con márgenes de utilidad bajos e inclusive negativos. Como resultado, esta gestión traslada de forma unilateral los riesgos financieros al Instituto, lo cual podría afectar el patrimonio directo sobre los fondos públicos.

4. Orden

En 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, 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 Establecer y divulgar un mecanismo de control para garantizar que a lo interno del sector telecomunicaciones del ICE se cumpla con el marco legal de control interno, así como las directrices de gobernanza pública asociadas a la gestión de acuerdos comerciales, en apego a lo establecido en la Reglamentación de asociaciones empresariales vigente y se fortalezca la gobernanza entre la División Comercial y la Gerencia de Finanzas, con el fin de armonizar la concepción técnica de la asociación empresarial con su ejecución financiera. Como parte del mecanismo de control requerido que debe estar evidenciado en el expediente (electrónico, físico o híbrido) de toda asociación empresarial, el cual debe estar debidamente foliado y ordenado cronológicamente, se debe considerar al menos los siguientes aspectos:

- a. Documentar, las valoraciones que sustentan que el acuerdo asumido con el sujeto de derecho privado cumpla la naturaleza y fines de la figura jurídica de acuerdo comercial, así como la proporcionalidad, razonabilidad de los aportes de las partes, porcentajes de distribución de los beneficios del negocio a realizar en conjunto, así como la naturaleza colaborativa de riesgos y beneficios compartidos.
- b. Verificación de que se cumpla el seguimiento y control a este tipo de contratos, según lo establecido en el marco legal de control interno, así como las directrices de gobernanza pública asociadas a la gestión de acuerdos comerciales acorde con la Reglamentación interna de asociaciones empresariales, tanto a nivel individual de cada acuerdo, como a nivel de líneas de negocio y a nivel estratégico.
- c. Comunicar de forma oportuna a los niveles jerárquicos superiores en los informes técnicos que efectúan los Administradores de acuerdos de asociación empresarial las recomendaciones, alertas tempranas y la ejecución de medidas correctivas para los negocios que corresponda, sobre todo cuando se detecten desviaciones financieras, incumplimientos o márgenes inferiores a los proyectados.
- d. Documentar por escrito y dar trazabilidad a toda valoración y acto motivado efectuado por la Gerencia de Telecomunicaciones en relación con los informes efectuados por los Administradores de acuerdos de asociación empresarial, sobre todo cuando se detecten desviaciones financieras, incumplimientos o márgenes inferiores a los proyectados.
- e. Verificar la incorporación de protocolos preventivos de corrupción vinculante a ambas partes durante la formalización y ejecución del contrato, de manera que se garantice en todo momento una administración íntegra entre las partes como se pretende a nivel del propio Reglamento vigente.

Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de agosto de 2026, una certificación del acuerdo del Consejo Directivo en el cual se acredite el establecimiento y divulgación de los controles internos acordados y establecidos.

A Oscar Romero Sánchez Gerente de Telecomunicaciones y a Keiner Arce Guerrero, Gerente de Finanzas y Servicios Empresariales del Instituto Costarricense de Electricidad, o a quién (es) en su lugar ocupe (n) el cargo:

4.2 Elaborar un estudio técnico y financiero conjunto por ambas Gerencias sobre los acuerdos comerciales vigentes que a la fecha presentan márgenes netos bajos y negativos o que desnaturalizan la figura jurídica y técnica de asociación empresarial con el objetivo de determinar las acciones correctivas a ejecutar por parte del Instituto para resguardar su patrimonio y coherencia del uso de la figura conforme al ordenamiento jurídico vigente.

Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de octubre de 2026, una copia del estudio realizado. Además, remitir a más tardar el 27 de noviembre de 2026, una copia certificada del acta de la sesión del Consejo Directivo en la que dicho tema fue puesto en conocimiento de ese órgano directivo y el acuerdo tomado al respecto, en el cual se acrediten las acciones a desarrollar, los responsables y plazos otorgados para su ejecución.

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.

DFOE-CIU-0289

26

28 de julio, 2026

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

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

/vas

G-2025003657-5