

Informe preliminar de estudio de mercado referente a la contratación pública de servicios de telecomunicaciones

ABREVIATURAS

- CNC: Comisión Nacional de la Competencia Dde España (antecesora de la CNMC).
- CNMC: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España.
- COFECE: Comisión Federal de Competencia Económica de México.
- CGR: Contraloría General de la República.
- COPROCOM: Comisión para Promover la Competencia.
- DOJ: por sus siglas en inglés, Departamento de Justicia de Estados Unidos de América.
- ESPH: Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A.
- FNE: Fiscalía Nacional Económica de Chile.
- FTC: por sus siglas en inglés, Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos de América.
- ICE: Instituto Costarricense de Electricidad.
- ICN: por sus siglas en inglés International Competition Network o Red Internacional de Competencia.
- IFT: Instituto Federal de las Telecomunicaciones de México.
- IMC: Instituto Mexicano para la Competitividad.
- JASEC: Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago.
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- RACSA: Radiográfica Costarricense S.A.
- Ley 7494: Ley de Contratación Administrativa.
- Ley 7593: Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Ley 8642: Ley General de Telecomunicaciones.

- Ley 8660: Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones.
- Ley 9395: Ley de Transparencia de las Contrataciones Administrativas.
- Ley 9736: Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica.
- Ley 9986: Ley General de Contratación Pública (que entrará en vigencia el 1 de diciembre del 2022).
- RLCA: Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.
- SICOP: Sistema Integrado de Compras Públicas.
- SIT: Servicios integrados de telecomunicaciones.

1. ANTECEDENTES:

- I. Que el 9 de agosto de 2019 mediante el informe 07139-SUTEL-DGM-2019, la Dirección General de Mercados (DGM) presentó para validación del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), una propuesta de estudio de mercado acerca de la Contratación Pública de Servicios de Telecomunicaciones (folios 3 a 10).
- II. Que el 7 de octubre de 2019 mediante el oficio 09111-SUTEL-SCS-2019, la Secretaría del Consejo de la SUTEL notificó el acuerdo 013-062-2019 tomado en la sesión ordinaria 062-2019 celebrada el 3 de octubre del 2019, por el cual se dio por recibido el oficio 07139-SUTEL-DGM-2019 del 9 de agosto de 2019, referente a la presentación por parte de la DGM de la recomendación al Consejo de la SUTEL para la realización de un estudio de mercado acerca de la contratación pública de servicios de telecomunicaciones y autorizó a la DGM para realizar dicho estudio (folios 11 a 15).
- III. Que, en febrero de 2020, funcionarios del Órgano Técnico de Competencia (OTC)¹ de la SUTEL mantuvieron reuniones con una serie de agentes de interés para la realización del estudio de mercado de compras públicas de servicios de telecomunicaciones.
- IV. Que el 1 de junio de 2020 mediante el oficio 04781-SUTEL-OTC-2020, el OTC solicitó a los Proveedores Municipales, información relevante acerca del estudio de mercado de compras públicas de servicios de telecomunicaciones (documento electrónico, folio inicial 53).
- V. Que, entre junio a agosto del 2020, se obtuvo por parte de cincuenta y cinco (55) entes municipales, la respuesta a la información pedida por oficio 04781-SUTEL-OTC-2020.
- VI. Que el 8 de octubre del 2021 mediante el oficio 09491-SUTEL-OTC-2021, la Dirección General de Competencia (DGCO)² solicitó a los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones, información necesaria para la elaboración del estudio de mercado de compras públicas de servicios de telecomunicaciones (documento electrónico, folio inicial 230).
- VII. Que el 18 de noviembre del 2021 mediante oficio 10891-SUTEL-OTC-2021, la DGCO reiteró la solicitud de información hecha por oficio 09491-SUTEL-OTC-2021 a los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones que omitieron responder en tiempo y forma (documento electrónico, folio inicial 460).

¹ Por acuerdo 002-074-2019 tomado en la sesión ordinaria 074-2019 del 19 de noviembre del 2019, el Consejo de la SUTEL ordenó que los funcionarios que conformaban el área de competencia de la DGM se encargaran a partir de esa fecha de las labores del Órgano Técnico de Competencia de esta Superintendencia.

² A partir de la modificación realizada el 7 de julio del 2020 del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado (RIOF) (según resolución RE-0170-JD-2020 de las 11:58 horas del 7 de julio de 2020 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos), la Dirección General de Competencia es la responsable de fungir como el Órgano Técnico de la SUTEL.

- VIII. Que, entre octubre a diciembre del 2021, 48 operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones dieron respuesta a la información requerida por oficio 09491-SUTEL-OTC-2021.

2. COMPETENCIA DE LA SUTEL PARA LLEVAR A CABO ESTUDIOS DE MERCADO

- I. Que la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones, Ley 8660, mediante los artículos 1 y 38 ordenó la creación del sector de telecomunicaciones y así conforme se creó la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) como órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones.
- II. Que en concordancia con lo establecido anteriormente, se refieren los artículos 59 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley 7593, 2 inciso d) de la Ley 8660 y 6 inciso 27) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, estableciendo como una de las obligaciones fundamentales de la SUTEL aplicar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, para lo cual actuará en concordancia con las políticas del sector, lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNT), las disposiciones establecidas en esta Ley y las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables.
- III. Que en particular el artículo 60 de la Ley 7593 establece como obligación de la SUTEL:
- “c) Promover la diversidad de los servicios de telecomunicaciones y la introducción de nuevas tecnologías.*
 - d) Garantizar y proteger los derechos de los usuarios de las telecomunicaciones.*
 - ...*
 - f) Asegurar, en forma objetiva, proporcional, oportuna, transparente, eficiente y no discriminatoria, el acceso a los recursos escasos asociados con la operación de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones”.*
- IV. Que a su vez la Ley 8642 en su artículo 2 define como objetivos, entre otros, los siguientes:
- “d) Proteger los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, asegurando eficiencia, igualdad, continuidad, calidad, mayor y mejor cobertura, mayor y mejor información, más y mejores alternativas en la prestación de los servicios, así como garantizar la privacidad y confidencialidad en las comunicaciones, de acuerdo con nuestra Constitución Política.*
 - e) Promover la competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones, como mecanismo para aumentar la disponibilidad de servicios, mejorar su calidad y asegurar precios asequibles”.*
- V. Que asimismo el artículo 3 incisos f), g) e i) de la Ley 8642 disponen como principios rectores la competencia efectiva, la no discriminación y la optimización de recursos escasos, al referir:

“f) Competencia efectiva: establecimiento de mecanismos adecuados para que todos los operadores y proveedores del mercado compitan en condiciones de igualdad, a fin de procurar el mayor beneficio de los habitantes y el libre ejercicio del Derecho constitucional y la libertad de elección”.

g) No discriminación: trato no menos favorable al otorgado a cualquier otro operador, proveedor o usuario, público o privado, de un servicio de telecomunicaciones similar o igual”

(...)

i) Optimización de los recursos escasos: asignación y utilización de los recursos escasos y de las infraestructuras de telecomunicaciones de manera objetiva, oportuna, transparente, no discriminatoria y eficiente, con el doble objetivo de asegurar una competencia efectiva, así como la expansión y mejora de las redes y servicios”.

- VI.** Que la operación de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones estarán sujetas a un régimen sectorial de competencia, el cual se regirá por lo previsto en la Ley 8642 (artículos 52 de la Ley 8642 y 2 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736).
- VII.** Que la SUTEL es la autoridad de competencia del sector telecomunicaciones (artículos 1 inciso a) y 2 de la Ley 9736).
- VIII.** Que el artículo 52 de la Ley 8642 dispone que, a la SUTEL, en sus facultades de autoridad sectorial de competencia, le corresponde lo siguiente:

- “a) Promover los principios de competencia en el mercado nacional de telecomunicaciones.*
- b) Analizar el grado de competencia efectiva en los mercados.*
- c) Determinar cuándo las operaciones o los actos que se ejecuten o celebren fuera del país, por parte de los operadores o proveedores, pueden afectar la competencia efectiva en el mercado nacional.*
- d) Garantizar el acceso de los operadores y proveedores al mercado de telecomunicaciones en condiciones razonables y no discriminatorias.*
- e) Garantizar el acceso a las instalaciones esenciales en condiciones equitativas y no discriminatorias.*
- f) Evitar los abusos y las prácticas monopolísticas por parte de operadores o proveedores en el mercado, estos últimos no podrán asignar a un solo operador sus sistemas y tecnologías con fines monopolísticos. Si se llega a determinar que un proveedor ha creado o utilizado otras personas jurídicas con estos fines monopolísticos, la Sutel deberá garantizar que dicha práctica cese inmediatamente, sin detrimento de las responsabilidades que esta conducta derive.*
- g) Prevenir y detectar los monopolios e investigar los carteles, las prácticas monopolísticas, las concentraciones ilícitas y demás restricciones al funcionamiento eficiente del mercado de las telecomunicaciones, e imponer las medidas y sanciones dispuestas en el ordenamiento jurídico. (Así adicionado el inciso anterior por el artículo 140 inciso a) de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, N° 9736 del 5 de setiembre del 2019).*

- h) *Autorizar o denegar concentraciones en el sector telecomunicaciones y redes que sirvan de soporte a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva e imponer las condiciones que considere necesarias para contrarrestar los posibles efectos anticompetitivos derivados de una concentración. (Así adicionado el inciso anterior por el artículo 140 inciso a) de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, N° 9736 del 5 de setiembre del 2019)*
- i) *Solicitar a cualquier persona física o jurídica, entidad de hecho o de derecho, pública o privada, nacional o extranjera, la información y la documentación que requiera para atender sus funciones. (Así adicionado el inciso anterior por el artículo 140 inciso a) de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, N° 9736 del 5 de setiembre del 2019)*
- j) *Inspeccionar y obtener copias de documentos y registros físicos o electrónicos, previa autorización fundada de un juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, los establecimientos industriales, comerciales y demás propiedades muebles e inmuebles de los operadores y proveedores, cuando esto sea necesario para recabar, evitar que se pierda o destruya evidencia útil para la investigación de prácticas monopolísticas absolutas o relativas contempladas en la presente ley, y sus reglamentos. De conformidad con lo dispuesto en el capítulo IV del título III de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica. (Así adicionado el inciso anterior por el artículo 140 inciso a) de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, N° 9736 del 5 de setiembre del 2019)*
- k) *Realizar actividades de promoción y abogacía de la competencia en el sector telecomunicaciones y redes, que sirvan de soporte a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva. (Así adicionado el inciso anterior por el artículo 140 inciso a) de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, N° 9736 del 5 de setiembre del 2019)*
- l) *Emitir opinión, en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de las leyes, los reglamentos, los acuerdos, las circulares y los demás actos administrativos relacionados con el sector telecomunicaciones y redes que sirvan de soporte a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva, sin que tales criterios tengan ningún efecto vinculante. (Así adicionado el inciso anterior por el artículo 140 inciso a) de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, N° 9736 del 5 de setiembre del 2019)*
- m) *Las demás que le confiera la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica y su reglamento. (Así adicionado el inciso anterior por el artículo 140 inciso a) de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, N° 9736 del 5 de setiembre del 2019)”.*

- IX. Que es competencia de la SUTEL llevar a cabo todas las acciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 8642.
- X. Que la SUTEL, como autoridad sectorial de competencia, posee entre sus facultades principales, por un lado, la aplicación del derecho sancionatorio de la competencia y por otro las labores de abogacía o promoción de la competencia.
- XI. Que el artículo 52 inciso k) de la Ley 8642 le otorga facultades a la SUTEL para llevar a cabo labores de abogacía de la competencia.

- XII.** Que uno de los mecanismos para la aplicación de las labores de abogacía de la competencia es la realización de estudios de mercado.
- XIII.** Que el artículo 1 inciso e) de la Ley 9736 define a los estudios de mercado como aquellos *“instrumentos que se utilizan para detectar la existencia de distorsiones o barreras al proceso de competencia y libre concurrencia, que contendrán recomendaciones sobre las medidas que resulten necesarias para establecer, promover o fortalecer la competencia”*.
- XIV.** Que el artículo 23 de la Ley 9736 sobre los estudios de mercado, señala expresamente:

“Cada autoridad de competencia realizará estudios con el fin de profundizar su comprensión sobre el funcionamiento de los mercados sobre los que ejercen su competencia; detectar distorsiones o barreras en materia de competencia y libre concurrencia, y propiciar su eliminación.

Previo a formular sus recomendaciones, la autoridad de competencia correspondiente podrá convocar a los agentes económicos interesados para trabajar en el diseño de estas y evaluar los costos y beneficios esperados de su implementación.

Las recomendaciones que emita el Órgano Superior de cada autoridad de competencia, en virtud de los estudios de mercado, no tendrán efectos vinculantes.

Sin embargo, aquellas entidades públicas que se aparten de estas recomendaciones deberán informar a la autoridad de competencia correspondiente sobre las razones para no implementarlas, en un plazo no mayor a treinta días naturales. Tal informe deberá ser suscrito por la máxima autoridad, que tenga las potestades para implementar las recomendaciones de la entidad pública que lo emita.

Cada autoridad de competencia presentará versiones públicas de sus estudios, en resguardo de la información confidencial a la que se tuvo acceso”.

- XV.** Que concordantemente el Reglamento a la Ley 9736, Decreto Ejecutivo 43305-MEIC, dispone lo siguiente sobre los estudios de mercado:

“Artículo 28.- Estudios de mercado. Las autoridades de competencia realizarán estudios con el fin de profundizar su comprensión del funcionamiento de los mercados sobre los que ejercen su competencia; detectar distorsiones o barreras en materia de competencia y libre concurrencia y propiciar su eliminación.

Cada autoridad de competencia definirá mediante guías los elementos y la metodología que seguirán para la elaboración de los estudios de mercado.

La información recopilada por la autoridad de competencia correspondiente durante los estudios de mercado será utilizada únicamente para los fines para los que fue solicitada.

Previo a formular sus recomendaciones, la autoridad de competencia correspondiente podrá convocar a los agentes económicos interesados para trabajar en el diseño de estas y evaluar los costos y beneficios esperados de su implementación.

Las recomendaciones que emita cada autoridad de competencia no tendrán efectos vinculantes. Las entidades públicas que se aparten de las recomendaciones de la autoridad de competencia correspondiente quedarán obligadas a informarle a dicha autoridad sobre sus motivaciones, en un plazo no mayor a 30 días naturales, posteriores a su notificación. Dicho informe deberá ser suscrito por el superior jerárquico de la entidad pública que lo emita.

De conformidad con lo establecido en el artículo 258 de la Ley General de la Administración Pública, las autoridades de competencia podrán otorgar un plazo adicional de 15 días naturales para que las entidades públicas indiquen las razones para no atender las recomendaciones.

Cada autoridad de competencia publicará en su respectivo sitio Web las versiones públicas de sus estudios, en resguardo de la información confidencial a la que se haya tenido acceso”.

- XVI.** Que así, los estudios de mercado son evaluaciones profundas sobre cómo funcionan los mercados y son realizados por las autoridades de competencia cuando existen motivos para creer que un mercado no está funcionando bien para los consumidores, pero no hay evidencia que presuma que la causa radica en una violación de la ley de competencia.
- XVII.** Que los estudios de mercado por lo general se llevan a cabo para hacer frente a diversas fuentes de preocupación, tales como:
- Comportamiento de las empresas, por lo general muy extendido en el mercado, que, sin ser violatorio de la ley de competencia, causan detrimento al consumidor.
 - Estructuras de mercado que impiden a las empresas competir vigorosamente entre sí.
 - Patrones de comportamiento de los consumidores y fallas de información que limitan la habilidad de los consumidores para tomar decisiones informadas.
- XVIII.** Que el objetivo de los estudios de mercado es promover la competencia al hacer que los mercados funcionen mejor y más eficientemente.
- XIX.** Que una mayor competencia trae beneficios a los consumidores a través de mejores precios, calidad, variedad e innovación y conducen además a un aumento de la productividad y al crecimiento económico.
- XX.** Que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) elaboró para la SUTEL una “*Guía de Estudios de Mercado*”.
- XXI.** Que la “*Guía de Estudios de Mercado*” de la OCDE fue aprobada por el Consejo de la SUTEL mediante acuerdo 008-055-2018 de la sesión 055-2016 celebrada el 30 de setiembre de 2016, como marco que establece los lineamientos a seguir por parte de SUTEL para la realización de estudios de mercado, [Guía de estudios de mercado](#).
- XXII.** Que el presente informe sigue los lineamientos establecidos en la “*Guía de Estudios de Mercado*”.

3. ALCANCE DEL ESTUDIO.

La interacción entre compras públicas y competencia se da principalmente en dos dimensiones. La primera dimensión está relacionada con las conductas anticompetitivas, específicamente la colusión en las licitaciones, que en el marco normativo costarricense se define como una práctica contraria a la competencia en los artículos 11 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley 7472 y 53 de la Ley 8642. La segunda dimensión entre competencia y compras públicas se refiere a la necesidad de prevenir que el propio Estado genere distorsiones a la competencia con la creación de barreras regulatorias referidas a la entrada al mercado³. El alcance de este estudio de mercado se refiere a esta segunda dimensión.

3.1 Límites del estudio.

3.1.1 Mercado objeto de análisis.

El mercado producto objeto de análisis se refiere a la Contratación Pública de Servicios de Telecomunicaciones. Subconjunto comercial especializado de la industria nacional de los servicios de telecomunicaciones, el cual sirve y provisiona la demanda del Estado Costarricense por bienes y servicios de telecomunicaciones.

3.1.2 Mercado geográfico.

Debido a la naturaleza del mercado producto objeto del estudio propuesto y las definiciones de operador y proveedor de servicios de telecomunicaciones contenidas en el artículo 6 de la Ley 8642⁴, el ámbito geográfico corresponde a la jurisdicción costarricense.

3.2 Naturaleza del problema.

Las compras públicas de servicios de telecomunicaciones amparadas a la excepción dispuesta en el artículo 2 inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa, Ley 7494, así como también a normas y/o procedimientos similares, podrían resultar en una asignación ineficiente de recursos por parte del Estado Costarricense y en un elemento con el potencial de distorsionar el nivel de competencia del sector telecomunicaciones, en los casos en los que privaran, por encima de la idoneidad del proveedor que brinda el servicio a contratar, consideraciones ajenas a la satisfacción de las demandas técnicas específicas de servicios de telecomunicaciones por parte de agentes económicos de carácter gubernamental.

³ Sánchez, A. (2020). Competition Law and Public Procurement, en Contratación Pública Global: Visiones Comparadas. Valencia, España.

⁴ Ley 8642, artículo 6, incisos 12 y 16:

12) Operador: persona física o jurídica, pública o privada, que explota redes de telecomunicaciones con la debida concesión o autorización, las cuales podrán prestar o no servicios de telecomunicaciones disponibles al público en general.

16) Proveedor: persona física o jurídica, pública o privada, que proporciona servicios de telecomunicaciones disponibles al público sobre una red de telecomunicaciones con la debida concesión o autorización, según corresponda.

Una primera aproximación de la incidencia del comportamiento descrito sobre el mercado costarricense de telecomunicaciones se obtiene de la estimación inicial de incidencia directa de más de US\$ 59.000.000 en bienes y servicios de tecnologías de información y comunicaciones estimado por CAMTIC desde el año 2012 adquiridos a empresas del Estado en este tipo de servicios. Asimismo, la presunta falta de competencia en el mercado en cuestión derivada de la excepción dispuesta en la Ley 7494 podría constituir a su vez una limitante a la entrada y/o expansión de las operaciones comerciales de múltiples agentes económicos oferentes de bienes y servicios de telecomunicaciones, condición que devendría en una merma de la productividad y bienestar económico asociado al sector⁵.

3.3 Objetivos del estudio.

3.3.1 Objetivo general.

El objetivo general del estudio de mercado propuesto es determinar la existencia o no de obstáculos, barreras y/o distorsiones ajenas al principio de libre competencia, en los procesos de compras públicas del Estado de servicios de telecomunicaciones, así como en la oferta por parte de operadores y/o proveedores activos dentro de la jurisdicción costarricense, en respuesta a la demanda del Estado por dichos servicios.

3.3.2 Objetivos específicos.

Los objetivos específicos del estudio de mercado son:

- i. Cuantificar y aproximar la demanda del Estado costarricense por servicios de telecomunicaciones.
- ii. Cuantificar y aproximar la oferta de servicios por parte operadores y/o de proveedores de telecomunicaciones dentro del ámbito de las compras públicas.
- iii. Identificar y valorar en el contexto de la Ley 8642, la normativa asociada a las compras públicas de servicios de telecomunicaciones.
- iv. Identificar y valorar en el contexto de la Ley 8642, los posibles obstáculos, barreras y/o

⁵ Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones, artículo 22, incisos f) y g):

Artículo 22.- Barreras de entrada

En relación con la determinación de poder sustancial, la SUTEL podrá considerar como barreras de entrada, entre otras, las siguientes:

- f) Las restricciones constituidas por prácticas comunes de los operadores y proveedores ya establecidos en el mercado relevante.*
- g) Los actos de autoridades estatales o municipales que discriminen en el otorgamiento de estímulos, subsidios o apoyos.*

distorsiones de índole conductual vigentes en el segmento de las compras públicas de servicios de telecomunicaciones.

- v. Elaborar recomendaciones destinadas a la promoción de la competencia en el mercado de las compras públicas de servicios de telecomunicaciones.

4. SOBRE EL ESTADO COSTARRICENSE.

4.1 Sobre la integración.

La noción de Estado tiene una diversidad de sentidos, económica, política, jurídica, sociológica, entre otras muchas; aunque todas complementarias entre sí. Así que, dado las acepciones del concepto, para efectos de este estudio se considera el Estado desde una perspectiva de una organización burocrática pública, que engloba todas las instituciones del sector público.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) define el sector público costarricense como *“el conjunto total de las organizaciones públicas. Lo integran los Poderes de la República, las instituciones autónomas y semiautónomas, las municipalidades, las empresas públicas y otros entes públicos no estatales.”*⁶.

De tal forma que el sector público está integrado por un conjunto diverso de instituciones, que en términos generales se dividen en dos sectores mutuamente excluyentes:

- (1) El no financiero realiza funciones económicas de gobierno como son la provisión de bienes y servicios fuera de mercado a la comunidad, además de empresas que realizan las actividades comerciales y productivas pertenecientes al gobierno o controladas por éste.
- (2) El financiero se dedica a la intermediación, movilización y distribución del ahorro del país, mediante la creación de activos financieros para ser transados por los agentes económicos.

En cuanto a la integración del sector público el Ministerio de Hacienda define⁷:

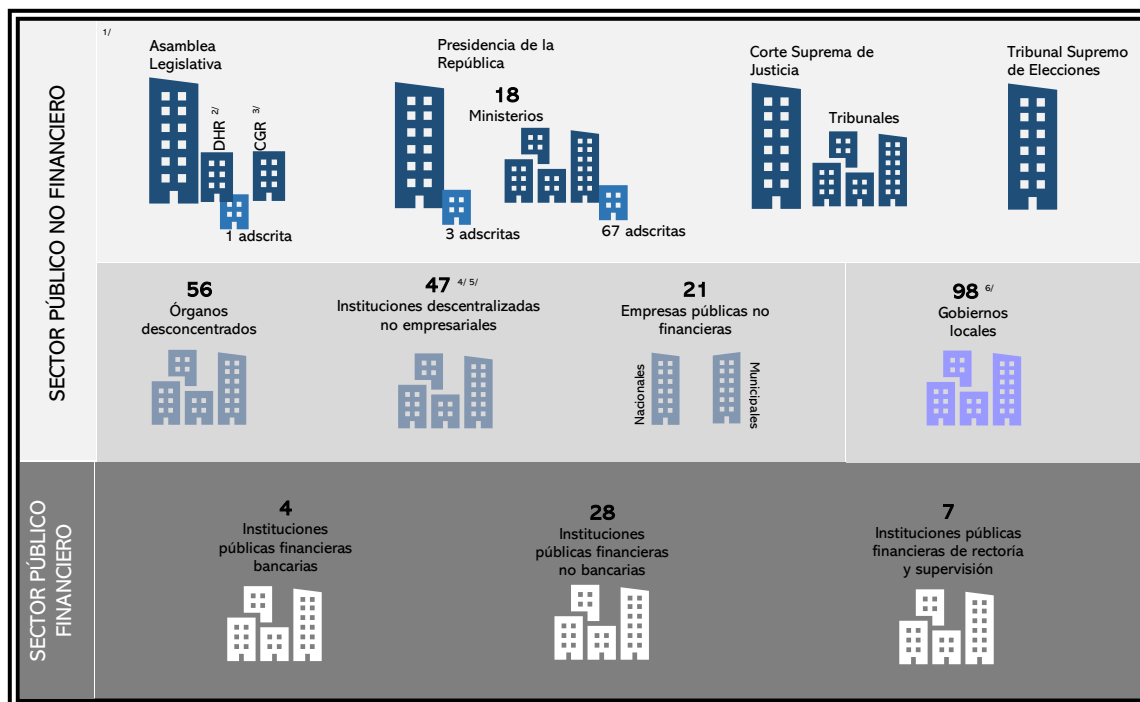
- *Gobierno central*: instituciones que cumplen funciones en el ámbito nacional y que no son desconcentradas, ni descentralizadas. En cuanto al presupuesto, sus ingresos y gastos provienen directamente del Presupuesto Nacional de la República.
- *Órganos desconcentrados*: órganos creados para ejecutar actividades específicas con el fin de lograr una mayor agilidad en su ejecución, bajo la premisa de que una autoridad superior les ha otorgado en su calidad de subordinada, competencias sobre una materia en particular que tienen un alcance nacional. Comprende aquellas organizaciones vinculadas al Poder Ejecutivo a las que, por ley o reglamento, se les ha otorgado un nivel de desconcentración mínima o máxima; sin embargo, sus presupuestos están contenidos dentro del ministerio al que corresponde.

⁶ Información tomada el 03 de febrero 2022 a las 11: 04 de <https://www.mideplan.go.cr/organizacion-del-sector-publico-costarricense>

⁷ [Ministerio de Hacienda. Clasificador institucional del Sector Público. Setiembre, 2021.](#)

- *Instituciones descentralizadas:* instituciones que poseen una competencia específica en la satisfacción de un fin público determinado, poseen personalidad jurídica plena y patrimonio propio que realizan función de gobierno en el ámbito nacional. Posee cierto grado de autonomía administrativa, política y organizativa, pero están sujetas a la tutela administrativa del Estado.
- *Empresas públicas no financieras:* empresas que desarrollan una actividad económica destinada a la producción y el intercambio de bienes y servicios para un mercado, incurriendo en costos de producción y fuentes de financiamiento propios de una empresa, que operan en régimen de competencia o de monopolio, la cual puede asumir distintas modalidades organizativas: órgano, institución autónoma, semiautónoma, ente público estatal o no estatal o ente privado.
- *Gobiernos locales:* entes autónomos con jurisdicción territorial determinada, encargados de la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón. Incluye otras instituciones tales como comités cantonales de deportes, federaciones, ligas y uniones.
- *Instituciones públicas financieras bancarias:* instituciones que tienen como función principal la intermediación financiera por medio de la captación en cuentas corrientes y otros medios, con el fin de destinarlos por cuenta y riesgo propio a cualquier forma de crédito o inversión en valores.
- *Instituciones públicas financieras no bancarias:* instituciones cuya principal función económica es la de actuar como intermediarios en la movilización y distribución del ahorro de la comunidad, a través del cobro de primas contractuales, fondos de pensiones y ahorro, la creación de activos financieros y la concesión de créditos. Estas instituciones se caracterizan por no tener pasivos en forma de depósitos en cuenta corriente.
- *Instituciones públicas financieras de rectoría y supervisión:* Incluye las instituciones que ejecutan funciones de autoridad monetaria como la emisión de dinero, el control del crédito y la supervisión general del sistema monetario y económico del país, así como también el manejo y custodia de las reservas internacionales. Considera las entidades encargadas de supervisar y regular actividades financieras como los fondos de pensiones, actividades de ahorro y crédito, así como la emisión de títulos valores entre otros.

Ilustración I. Estructura organizacional del sector público. Costa Rica. Febrero 2022.



Nota:

^{1/} Dentro del Gobierno Central también se encuentra el Servicio de la deuda pública, Regímenes de pensiones y Obras específicas

^{2/} Defensoría de los Habitantes

^{3/} Contraloría General de la República

^{4/} El número total no incluye el desglose de los Colegios Profesionales, las Juntas Administrativas de escuelas y colegios; y las Juntas de educación.

^{5/} Se incluyeron los Entes de instituciones descentralizadas no empresariales.

^{6/} El número total no incluye el desglose de todos los Comités Cantonales de Deportes y Recreación.

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda obtenida el 11 de febrero del 2022 a las 09:57 de https://www.hacienda.go.cr/docs/6155baa132427_CLASIFICADOR%20INSTITUCIONAL%20set%202021.pdf

Así el sector público integra un conjunto de instituciones que realizan función de gobierno, son propiedad del gobierno o están bajo su control, ver detalle Ilustración I.

4.2 Sobre el proceso de adquisición de bienes y servicios.

Las compras públicas permiten el cumplimiento de los objetivos de los diferentes integrantes del sector público, aprovisionándolos de lo necesario para su operación diaria. Pero, así como sus miembros, las necesidades son amplias y heterogéneas, pueden incluir desde contratar a un contador en un ministerio, realizar una obra como la construcción de un puerto, comprar suministros tan básicos lapiceros o hasta adquirir computadoras.

Indiscutiblemente el presupuesto es un instrumento de planificación y siendo el sector público uno solo, existe un documento de clasificación de gastos homogéneo de uso generalizado por

sus integrantes⁸. Así según la naturaleza del bien o servicio que se esté adquiriendo o la operación financiera que se esté efectuando los gastos se clasifican en tres niveles de desagregación, denominados partidas, grupos y subpartidas.

Y para adquirir toda esa diversidad de bienes y servicios el sector público costarricense debe efectuar una contratación administrativa, entiéndese esta como:

“[...] el sistema mediante el cual el estado y sus diferentes dependencias adquieren los suministros, materiales, activos, equipos, mobiliario, servicios, obras, etc. necesarios para cumplir con sus finalidades públicas. Esta acción se efectúa mediante la celebración de contratos, que difieren de los contratos civiles y comerciales por el hecho de que una de las partes contratantes siempre va a ser el estado (la Administración).”⁹

De tal forma la característica esencial de la contratación administrativa es que los recursos del comprador, es decir, el sector público, provienen de fondos públicos (*fundamentalmente ingresos fiscales*), quedando su uso sujeto a controles y reglas que procuran su uso eficiente.

Es así como, cuando se realizan procedimientos de contratación administrativa, se deben cumplir una serie de normas, siendo el fundamento originario el establecido en la Constitución Política¹⁰ costarricense, específicamente en el artículo 182, Capítulo I Título XIII, relativo a la Hacienda Pública, el cual indica:

“ARTÍCULO 182.- Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo.”

A nivel legal, actualmente y hasta el 31 de noviembre del 2022, se encuentra en vigencia la Ley de Contratación Administrativa, Ley 7494¹¹ de 1996, además cuenta con el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa¹² (RLCA).

La Ley 7494 establece en el artículo 1 que cuando las entidades utilicen fondos públicos, sea de manera total o parcial, la actividad contractual se encuentra sujeta a los principios de contratación administrativa:

⁸ “Clasificador Presupuestario por Objeto del Gasto” de uso generalizado para el público. N° 31459

⁹ Picado Jiménez, Guido (2017). *Glosario operativo de contratación administrativa* [recurso electrónico]. Primera edición – San José, Costa Rica: Imprenta Nacional. Pág. 21 Recuperado el 13 de julio del 2021 en: https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/textos%20juridicos/glosario_operativo_edincr.pdf

¹⁰ Constitución Política. Aprobada por la Asamblea Constituyente. Vigente desde el 8 de noviembre de 1949. Recuperado el 27 de mayo del 2021 en el sitio web: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=FN

¹¹ Ley de Contratación Administrativa, Ley 7494. Publicada en el Alcance 20 a La Gaceta 110 del 08 de junio de 1995. Recuperado el 27 de mayo del 2021 en el sitio web: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=24284

¹² Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Decreto 33411 del 27 de setiembre del 2006 del Presidente de la República y el Ministro de Hacienda. Publicado en La Gaceta 210 del 02 de noviembre del 2006. Recuperado el 27 de mayo del 2021 en el sitio web: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=58314&nValor3=0&strTipM=TC

“ARTICULO 1.- Cobertura. Esta Ley regirá la actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas. / Cuando se utilicen parcial o totalmente recursos públicos, la actividad contractual de todo otro tipo de personas físicas o jurídicas se someterá a los principios de esta Ley. Cuando en esta Ley se utilice el término “Administración”, se entenderá que se refiere a cualquiera de los sujetos destinatarios de sus regulaciones.”

En forma similar, el RLCA establece su cobertura al señalar que:

“ARTICULO 1.- Cobertura. El presente Reglamento regula la actividad de contratación del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Legislativo, Tribunal Supremo de Elecciones, Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes, instituciones descentralizadas, municipalidades, entes públicos no estatales y empresas públicas. Se excluye de su aplicación a los entes públicos no estatales cuyo financiamiento con recursos privados supere el cincuenta por ciento de sus ingresos totales y a las empresas públicas cuyo capital social pertenezca en más de un 50% a particulares. Además de los sujetos indicados en el párrafo anterior, se aplicarán solo principios a la actividad contractual de toda persona física o jurídica de naturaleza privada cuando utilicen parcial o totalmente recursos públicos. Para ello y como una medida de control interno y contable, los recursos públicos se manejarán en una cuenta separada, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (...)”¹³.

Y todo procedimiento de contratación administrativa requiere de un cartel, en donde se indiquen las condiciones generales, así como las especificaciones técnicas, financieras y de calidad¹⁴.

El RLCA en el artículo 51 define el cartel como:

“[...] el reglamento específico de la contratación que se promueve y se entienden incorporadas a su clausulado todas las normas jurídicas y principios constitucionales aplicables al respectivo procedimiento.”

De manera que, el cartel establece las reglas que regirán la compra del objeto contractual, pautas que aplican tanto para los oferentes como para el demandante, algún integrante del sector público.

Al estar involucrados fondos públicos la transparencia debe prevalecer en la contratación administrativa, por lo cual, todos los procedimientos deben constar en un expediente donde se consignen todas las acciones. Y uno de los rasgos que ha caracterizado los expedientes son los medios físicos de respaldo, *“los expedientes en papel”*.

Es así como desde una óptica de gestión el país impulsó la modernización a lo largo del ciclo de la contratación pública por medio de sistemas digitales, y desde el 2016, con la reforma

¹³ Se excluye de su aplicación a los entes públicos no estatales cuyo financiamiento con recursos privados supere el cincuenta por ciento de sus ingresos totales y a las empresas públicas cuyo capital social pertenezca en más de un 50% a particulares, según criterio de la Contraloría General de la República [Criterio DCA-2390, 04 de Julio de 2019](#).

¹⁴ [Contraloría General de la República. Aspectos Básicos de Contratación Administrativa. Lección 3.](#)

promulgada por la Ley de Transparencia de las Contrataciones Administrativas, Ley 9395, se estableció en la Ley 7494, artículo 40, la obligación del uso de medios digitales en un sistema único:

“Toda la actividad de contratación regulada en la presente ley, así como aquella que se regule bajo cualquier régimen especial, deberá realizarse por medio del Sistema digital unificado de compras públicas.

Dicho sistema de gestión será único y centralizado y su administración estará a cargo del Poder Ejecutivo.

El sistema deberá reproducir toda la información relativa a cada una de las etapas del procedimiento de compras.

Asimismo, el Sistema digital unificado de compras públicas garantizará la total transparencia y publicidad de cada uno de los procedimientos, documentos e información relacionada con dichos procesos de compras, para lo cual el sistema debe reproducir la información en formatos digitales aptos para que el público pueda descargarlos, copiarlos, manipularlos y reproducirlos.”

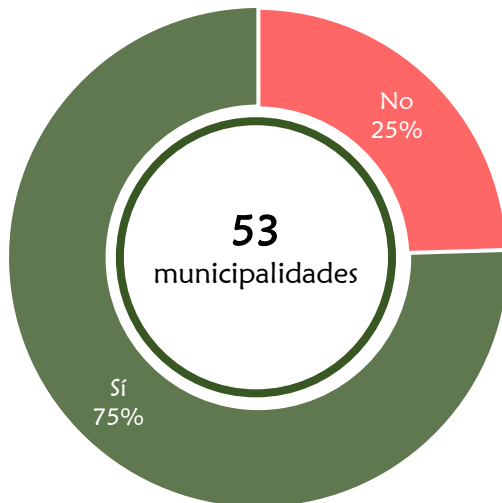
Actualmente el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) es un sistema único y centralizado para la contratación administrativa, definido y dirigido por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda.

Sobre la implementación del SICOP, la encuesta efectuada a las municipalidades a finales del 2020 arrojó interesantes elementos sobre el uso de esta herramienta, al menos por estos miembros del sector público¹⁵.

Pese a que, desde agosto del 2016, la Ley 9395 estableció que toda actividad de contratación debía realizarse en la plataforma del SICOP, a la fecha de la encuesta aun un 25% de los gobiernos locales encuestados no la habían implementado (ver Gráfico 1).

¹⁵ Se recibieron en total 53 respuestas de municipalidades.

Gráfico 1. Plataforma del SICOP: Uso por municipalidades^{1/}. Costa Rica, Año 2020.



Notas:

^{1/}La información está basada en la respuesta de 53 municipalidades¹⁶.

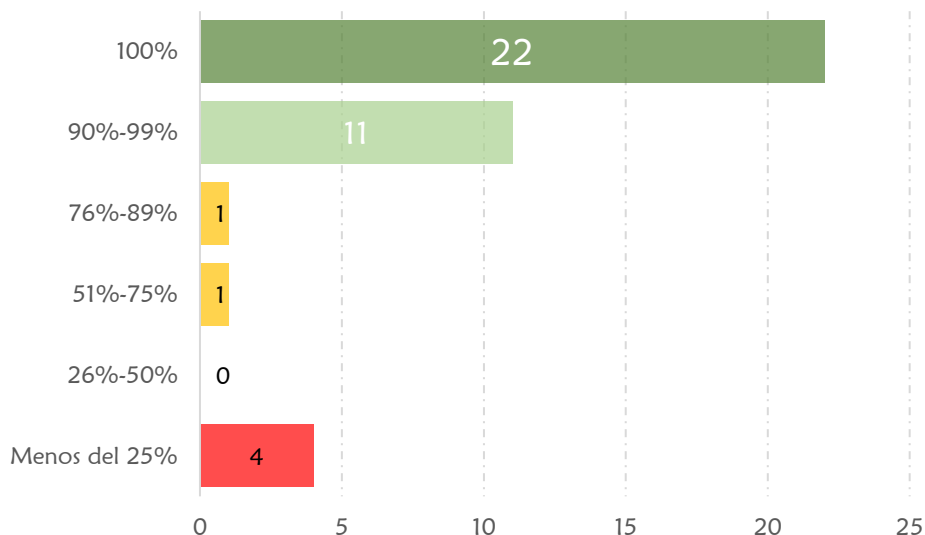
Fuente: Elaboración propia con información recolectada en encuesta aplicada a las municipalidades, expediente GCO-DGM-ESM-01636-2019.

Pese a que cuarenta municipalidades encuestadas en efecto utilizaban el SICOP, existen notorias diferencias en la tasa de tramitación de las compras públicas mediante esta plataforma. Identificándose tres patrones: (1) las que a pesar de contar con el sistema dan sus primeros pasos para emplearlo, (2) aquellas que están en proceso con tasas de compras por encima del 50%, sobresaliendo dentro de estas un subgrupo con porcentajes cercanos al 100% y finalmente, (3) las instituciones que cumplen el mandato legal de realizar todas sus compras por medio de la plataforma (ver Gráfico 2).

Los datos de los encuestados podrían mostrar que la gestión de compras mediante la plataforma del SICOP es realizada de forma paulatina por parte de los gobiernos locales.

¹⁶ De las 55 respuestas recibidas, se descartaron 2 por no contar con el nivel de detalle requerido para su análisis.

Gráfico 2. Plataforma del SICOP: tasa de implementación del uso por municipalidades^{1/}. Costa Rica, Año 2020.



Notas:

^{1/}La información está basada en la respuesta de 53 municipalidades¹⁷.

Fuente: Elaboración propia con información recolectada en encuesta aplicada a las municipalidades, expediente GCO-DGM-ESM-01636-2019.

Podría ser que, así como en los gobiernos locales, los miembros del sector público independientemente del régimen de contratación que los regule¹⁸, están adoptando poco a poco la plataforma de compras. Datos de la Contraloría General de la República (CGR) muestran que para el 2021 aún un 27,1% de los recursos adjudicados se encontraban fuera del SICOP¹⁹.

5. ANÁLISIS DE NORMATIVA NACIONAL Y COMPARADA

En la presente sección se procederá a realizar un análisis de la normativa de rango legal, reglamentos, resoluciones y de normas no vinculantes, tales como guías y recomendaciones referente a la materia de contratación administrativa desde la perspectiva del derecho de competencia.

A nivel nacional, se indica la normativa que rige la materia, pero se realiza un especial énfasis en cuestiones que podrían generar cierta problemática en la contratación administrativa desde la perspectiva del derecho de competencia.

¹⁷ De las 55 respuestas recibidas, se descartaron 2 por no contar con el nivel de detalle requerido para su análisis.

¹⁸ Las excepciones están contempladas en el Reglamento para la utilización del sistema integrado de compras públicas "SICOP". Reglamento 41438-H, artículo 9.

¹⁹ [Contraloría General de la República. Uso del Sistema Integrado de Compras Públicas \(SICOP\) en las instituciones públicas](#)

Por su parte, en la sección de derecho comparado se realiza un repaso general de la normativa y de las normas no vinculantes internacionales de contratación administrativa de países y de entes que se consideran como referentes en el derecho de competencia.

5.1 Legislación costarricense

La contratación administrativa busca cubrir una necesidad del Estado que puede ser la realización de una obra o la adquisición de un bien o servicio. El Estado realiza estas adquisiciones empleando fondos públicos, lo que requiere que en su administración y adecuado control siga una serie de procedimientos legales, con el objetivo de garantizar que dichos fondos sean empleados de la mejor manera y le permitan adquirir los bienes o servicios que requiere el Estado al mejor precio posible y cumpliendo con las características de idoneidad requeridas. De tal forma que el proceso de contratación administrativa sirve para asegurar la satisfacción de los intereses colectivos.

Las reglas y procedimientos que debe seguir el Estado cuando actúa como comprador se conocen como procedimientos de contratación administrativa y se encuentran definidos en una serie de normas legales, entre las que destacan las siguientes:

1. Constitución Política.
2. Ley General de la Administración Pública, Ley 6227.
3. Ley de Contratación Administración, Ley 7494.
4. Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N° 33411-H del 27 de septiembre de 2006.

La Constitución Política de Costa Rica en su numeral 182 establece que: "*Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo*".

Asimismo, el artículo 180 de la Carta Magna establece lo siguiente "*El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado*"; de tal forma que el presupuesto de cada ente público define el límite al gasto que dicho ente puede ejecutar en la adquisición de bienes y servicios de distinta naturaleza.

La Ley 7494 en su artículo 1 establece lo siguiente: "*Esta Ley regirá la actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas*".

El propio artículo 182 de la Constitución Política define que dentro del proceso de contratación administrativa existen diferentes tipos de mecanismos o procedimientos²⁰ que podrá emplear la administración en la satisfacción de sus necesidades, dichas modalidades²¹ de procedimientos han sido definidos y desarrollados por la Ley 7494:

- Licitación pública Es una de las formas o modalidades para tramitar un contrato administrativo. Se usa generalmente para los contratos de más alta cuantía. Se contempla y regula dentro de los artículos 41 al 43 de la Ley 7494 y 91 al 96 del RLCA.
- Licitación abreviada: Es una de las formas o modalidades para gestionar un contrato administrativo. Encuentra su sustento en los artículos 44 y siguientes de la Ley 7494 y 97 y siguientes del RLCA.
- Contratación Directa: Es una de las modalidades de licitación o formas de contratación administrativa que disponen la Ley 7494 y su Reglamento. El RLCA los llama de escasa cuantía (artículo 144). Son una forma abreviada o simplificada de contrato administrativo.

La contratación directa es una excepción a los procedimientos ordinarios dispuesta en los artículos 2 y 2 bis de la Ley 7494 y el artículo 138 del RLCA. Algunos de los supuestos para la contratación directa son: la contratación entre entes del sector público, contrataciones de escasa cuantía, la urgencia y los casos que la CGR autorice.

En cuanto a las fases de la contratación administrativa pueden resumirse como sigue: inicio del procedimiento por parte de la administración de la institución con la respectiva motivación para realizarla²², elaboración del cartel²³, invitación y publicación, elaboración y presentación de ofertas, análisis de las ofertas, eventuales subsanaciones y la decisión de adjudicación.

El RLCA indica que los principios por los cuales se rige la actividad contractual son los siguientes:

“Artículo 2º-Principios. La actividad contractual se regirá, entre otros, por los siguientes principios:

a) Eficiencia. Todo procedimiento debe tender a la selección de la oferta más conveniente para el interés público e institucional, a partir de un correcto uso de los recursos públicos. En las distintas actuaciones prevalecerá el contenido sobre la forma.

²⁰ Los tipos de procedimientos ordinarios son el remate, la licitación privada, la licitación pública, el concurso de antecedentes y la contratación directa, asimismo dispone otras modalidades como la precalificación, la adjudicación por subasta a la baja y la licitación con financiamiento.

²¹ Picado, G. (2017). *Glosario operativo de contratación administrativa*. Primera edición, San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

²² En esta fase la administración pública adicionalmente cumple una serie de requisitos previos: la decisión inicial, que es una declaración donde se da inicio al procedimiento de contratación y debe contener, al menos, una justificación de la compra, estudios previos, descripción y un estimado actualizado del costo del objeto, cronograma de tareas y responsable de su ejecución.

²³ El artículo 51 del Reglamento a la Ley de Contratación administrativa define que el cartel o pliego de condiciones se constituye en “el reglamento específico de la contratación que se promueve y se entienden incorporadas a su clausulado todas las normas jurídicas y principios constitucionales aplicables al respectivo procedimiento”.

b) Eficacia. La contratación administrativa estará orientada al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la entidad, en procura de una sana administración.

c) Publicidad. Los procedimientos de contratación se darán a conocer por el medio electrónico designado al efecto, atendiendo su naturaleza. Se debe garantizar el libre y oportuno acceso al expediente electrónico, que deberá contener la totalidad de las actuaciones relacionadas con la actividad de contratación administrativa realizada.

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 41243 del 10 de julio del 2018)

d) Libre competencia. Se debe garantizar la posibilidad de competencia entre los oferentes. No deben introducirse en el cartel restricciones técnicas, legales o económicas que injustificadamente limiten la participación de potenciales oferentes.

e) Igualdad. En un mismo concurso los participantes deben ser tratados y examinados bajo reglas similares.

f) Buena fe. Las actuaciones desplegadas por la entidad contratante y por los participantes se entenderán en todo momento de buena fe, admitiendo prueba en contrario.

g) Intangibilidad patrimonial. Las partes están obligadas a mantener el equilibrio financiero del contrato.”

Ahora bien, esta Ley 7494 tiene fecha límite para su aplicación, por cuanto fue derogada por la Ley General de Contratación Pública, Ley 9986, que entrará a regir el 1 de diciembre del 2022. Por esto, es importante anotar, que este nuevo cuerpo normativo establece como principios generales de la contratación pública los siguientes:

“a) Principio de integridad: la conducta de todos los sujetos que intervengan en la actividad de contratación en la que medien fondos públicos se ajustará al cumplimiento de las normas y los valores éticos, entre ellos, la honestidad, la buena fe, la responsabilidad y el respeto, prevaleciendo en todo momento el interés público.

b) Principio de valor por el dinero: toda contratación pública debe estar orientada a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones, de tal forma que se realicen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad.

c) Principio de transparencia: todos los actos que se emitan con ocasión de la actividad de contratación pública deben ser accesibles de manera libre e igualitaria por parte de los intervinientes y de cualquier persona interesada. La información que se ponga a disposición debe ser cierta, precisa, oportuna, clara y consistente.

Únicamente se exceptúa del libre acceso a la información que se determine confidencial de acuerdo con la ley, para lo cual deberá existir un acto motivado.

d) Principio de sostenibilidad social y ambiental: las acciones que se realicen en los procedimientos de contratación pública obedecerán, en la medida en que resulte posible, a criterios que permitan la protección medioambiental, social y el desarrollo humano.

e) Principios de eficacia y eficiencia: el uso de los fondos y bienes públicos y la conducta de todos los sujetos que intervienen en la actividad de compras públicas deben responder al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos institucionales y a la satisfacción del interés público. En todas las etapas del procedimiento de compra prevalecerá el contenido sobre la forma y se favorecerá la conservación de los actos. Los defectos subsanables y los incumplimientos intrascendentes no descalificarán la oferta que los contenga.

f) Principio de igualdad y libre concurrencia: en los procedimientos de contratación pública se dará un trato igualitario a todos los oferentes, se procurará la más amplia competencia y se invitará a potenciales oferentes idóneos. No se podrán establecer restricciones injustificadas a la libre participación.

g) Principio de la vigencia tecnológica: el objeto de la contratación debe reunir exigencias de calidad y actualización tecnológica que obedezcan a avances científicos contemporáneos, de conformidad con las necesidades y posibilidades de la entidad contratante.

h) Principio de mutabilidad del contrato: según lo permita el ordenamiento jurídico, la Administración tendrá las prerrogativas y los poderes para hacer los cambios contractuales que considere necesarios, siempre y cuando estos respondan a la protección o el alcance del interés público perseguido.

i) Principio de intangibilidad patrimonial: la Administración está obligada a observar el equilibrio financiero del contrato y evitar, para ambas partes, una afectación patrimonial, por lo que la Administración podrá hacer un ajuste en los términos económicos del contrato cuando la causa no sea atribuible al contratista, o bien, medien causas de caso fortuito o de fuerza mayor, de conformidad con lo regulado en esta ley.” (Art. 8) (El resaltado es intencional)

La Ley 7494 y su RLCA contienen algunas normas que al momento de su aplicación pueden tener un impacto a nivel de la promoción de la competencia y libre concurrencia; por esto, a partir de lo establecido en la Ley 7494 y su reglamento, en el 2016, la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM) de Costa Rica publicó la “*Guía de Contratación Administrativa y Competencia*”²⁴ (en adelante la Guía de Contratación Administrativa de la COPROCOM), la cual tiene como objetivo promover entre los funcionarios de las entidades públicas la importancia de fomentar la competencia en los procesos de contratación pública, a través de dos artículos:

- 1) Ofreciendo pautas para que en el diseño, desarrollo y ejecución de procedimientos de contratación no se introduzcan restricciones injustificadas a la competencia, y
- 2) Proporcionando orientaciones para prevenir o evitar actuaciones colusorias por parte de los licitadores, en línea con las recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE.

De manera que la Guía de Contratación Administrativa de la COPROCOM, entre los puntos que resalta se encuentra el uso excesivo que se le da a la modalidad de contratación directa:

²⁴ COPROCOM (2016). Guía de Contratación Administrativa y Competencia. San José, Costa Rica. Recuperado el 02 de setiembre del 2021 en el sitio web: [https://www.coprocom.go.cr/publicaciones/H\)%20GUIA-CONTRATACION-NV.html](https://www.coprocom.go.cr/publicaciones/H)%20GUIA-CONTRATACION-NV.html)

“Se trata de un procedimiento de excepción que por un lado tiende a garantizar el interés público, y por otro responde a necesidades muy puntuales que urgen ser satisfechas por medios más expeditos que el que ofrece el procedimiento licitatorio común, lo que debe procurarse en armonía con los supuestos expresamente dispuestos previamente en una norma de carácter legal. Sin embargo, a pesar de ser excepcional, el 81% de los procedimientos de contratación realizados en el año 2016 por medio del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) se hicieron mediante esta figura.

[...]

Cabe indicar que en el procedimiento de contratación directa no procede recurso alguno contra el cartel. Lo que impide que empresas que se encuentran disconformes con los requisitos, especialmente en el caso de que estén orientados a que sólo los satisfaga una sola empresa, no tienen ninguna posibilidad de hacerlo ver a la Administración. Si se tratara de un procedimiento efectivamente excepcional, la limitación a la competencia podría no ser importante, no obstante, está comprobado que la mayor parte de las contrataciones públicas se realizan mediante este procedimiento.”

En ese sentido, sobre el uso de la modalidad de contratación directa, se debe resaltar el trabajo realizado tanto por la CGR²⁵ y el Ministerio de Hacienda²⁶, particularmente respecto al uso de la excepción contemplada en el artículo 2 inciso c) de la Ley 7494, donde ambas instituciones han sido enfáticas en que para utilizar esta excepción se deben de cumplir una serie de requisitos.

Además del uso de la contratación directa, la COPROCOM señala que:

“Entre los problemas que mayor preocupación causan se encuentran:

- a) la proliferación de empresas relacionadas que aparentan la existencia de competencia en los concursos de manera irreal*
- b) la introducción de requisitos injustificados en los carteles que limitan la competencia, y*
- c) la permisividad de ofertas en consorcio que no se justifican y que son sólo una forma de evitar competir.”*

Por otro lado, tal y como se había adelantado, la actual Ley 7494 rige hasta el 31 de noviembre del 2022, esto por cuanto el 1 de diciembre del 2022 entra a regir la nueva Ley 9986, la cual fue aprobada en mayo del año 2021. Sin embargo, **esta nueva normativa reitera alguna de las disposiciones que generan preocupación de la Ley 7494, tales como la continuidad de la modalidad de contratación directa y en específico la excepción de realizar los**

²⁵ Contraloría General de la República (2012). Oficio 11095 del 22 de octubre del 2012. Recuperado el 30 de agosto del 2021 en el sitio web: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2012/SIGYD_D_2012019270.pdf

Contraloría General de la República (2015). Oficio 11553 del 13 de agosto del 2015. Recuperado el 30 de agosto del 2021 en el sitio web: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2015/SIGYD_D_2015014674.pdf

²⁶ Decreto Ejecutivo N° DE-40680-H “Reforma al artículo 138 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N° 33411 de 27 de setiembre de 2006 y sus reformas” del 30 de agosto del 2017. Recuperado el 30 de agosto del 2021 en el sitio web:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=85167&nValor3=110044&strTipM=TC

procedimientos ordinarios de contratación administrativa en la actividad contractual desarrollada entre sí por entes de derecho público, y, además, establece algunas otras:

- 1) Excepción de los procedimientos ordinarios de contratación administrativa la actividad contractual desarrollada entre sí por entes de derecho público, cuando el objeto contractual se encuentre dentro de las facultades legales del ente a contratar, para lo que se impone una restricción en la subcontratación, ya que el 70% de la prestación objeto contractual la debe realizar el ente público. (Art. 3, inciso b)

El esquema preferencial de contratación de los entes de derecho público data en la normativa costarricense desde mediados del siglo pasado, con la Ley de Administración Financiera de la República, Ley 1279 del 27 de mayo de 1951; posteriormente, se incluyó en la Ley 7494 del 01 de mayo de 1996; y ahora, **si bien la Ley 9986 ajustó varias de las excepciones de los procedimientos ordinarios hoy vigentes en la Ley 7494, algunas excepciones no fueron eliminadas, entre las que se encuentra precisamente, la actividad contractual desarrollada entre sí por entes de derecho público.**

Sobre el uso de excepciones, la OCDE en la “Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública”²⁷ explica cuándo se deben usar las excepciones a los concursos públicos:

“ii) Recurrir a licitaciones abiertas a la participación, limitando el uso de las posibles excepciones y de las contrataciones con un único proveedor. Las licitaciones mediante concurso deberán ser el método habitual en la contratación pública, como instrumento adecuado que son para lograr la eficiencia, combatir la corrupción, obtener unos precios justos y razonables y garantizar unos resultados competitivos. Si se dan circunstancias excepcionales que justifiquen limitar el uso de los concursos públicos y aconsejen el recurso a la contratación con un único proveedor, esas excepciones deberán quedar establecidas a priori, ser por motivos tasados y llevar aparejada la oportuna justificación cuando se recurra a ellas, sin perjuicio de que se tenga en cuenta, para su supervisión, el mayor riesgo que suponen de corrupción, incluida la de proveedores extranjeros.”
(El resaltado es intencional) (Pág. 8).

La OCDE ha sido enfática al afirmar que es necesario que tanto las empresas públicas (SOE, por sus siglas en inglés de *state-owned enterprise*) como el mismo Estado, se ajusten a las reglas de la contratación pública, para que estas apliquen a entes públicos y privados por igual, con el fin de cumplir con el principio de neutralidad competitiva, sea, cuando en un mercado nadie es sujeto de ventajas o desventajas²⁸.

Asimismo, en el 2021, mediante la emisión de las “Recomendaciones del Consejo en Neutralidad Competitiva”²⁹ la OCDE recomendó “establecer condiciones de competencia abiertas, justas, no discriminatorias y transparentes en los procesos de contratación pública a fin de garantizar que

²⁷ OCDE (2015). Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública. Recuperado el 2 de setiembre del 2021 del sitio web: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

²⁸ OCDE (2012). Competitive Neutrality: Maintaining a level playing field between public and private business. Recuperado el 1 de setiembre del 2021 en el sitio web: <https://www.oecd.org/corporate/50302961.pdf>

²⁹ OCDE (2021). Recommendation of the Council on Competitive Neutrality. Recuperado el 1 de setiembre del 2021 en el sitio web: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462>

ninguna Empresa, independientemente de su titularidad, nacionalidad o forma jurídica, obtenga una ventaja indebida” (Pág. 6).

Se debe recordar que la contratación pública representa una buena parte del gasto del Estado y que en períodos de déficit fiscal como el actual, dichos fondos deben adjudicarse con la mayor eficiencia posible. Sin perjuicio de lo dicho, no se deja de reconocer que la normativa actual, resulta en un claro avance en relación con la excepción actual contenida en el artículo 2 inciso c) de la Ley 7494.

5.2 Derecho comparado

En la presente sección se analiza la normativa de diferentes países que rigen la contratación pública desde la visión del derecho de competencia, así como instrumentos emitidos por organismos internacionales, referentes al tema.

5.2.1 España

Actualmente en España rige la *“Ley de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014”*³⁰, Ley 9/2017, la cual vino a derogar el Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público³¹, Real Decreto Legislativo 3/2011, la cual a su vez derogó la Ley de contratos del sector público, Ley 30/2007³².

Durante la vigencia de la Ley 30/2007, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC)³³ en el 2011 publicó la *“Guía sobre Contratación Pública y Competencia”*³⁴ en cual se expresa la importancia y se exponen los beneficios que tiene la competencia en la contratación pública para el sector público y la sociedad en general. Por lo que desarrolló una serie de recomendaciones para que los procedimientos de contratación pública fueran acordes con el derecho de competencia e igualmente se establecen algunas orientaciones para evitar que los oferentes se coludan.

³⁰ Ley 9/2017. Ley de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Del 8 de noviembre del 2017. Recuperado el 1 de junio del 2021 del sitio web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12902>

³¹ Real Decreto Legislativo 3/2011, del 14 de noviembre del 2011. Recuperado el 1 de junio del 2021 del sitio web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-17887>

³² Ley 30/2007, Ley de Contratos del Sector Público. Del 30 de octubre 2007. Recuperado el 1 de junio del 2021 del sitio web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-18874>

³³ La CNC es la antecesora de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) por cuanto esta última entró en funcionamiento en el 2013, fruto de la integración de la CNC y de seis órganos reguladores sectoriales de los mercados de energía, telecomunicaciones, postal, audiovisual, ferroviario y aeroportuario a raíz de la promulgación de la Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Ley 3/2013 del 4 de junio del 2013.

³⁴ CNC (2011). “Guía sobre Contratación Pública y Competencia” Recuperado el 1 de junio del 2021 del sitio web: <https://www.cnmc.es/expedientes/g-2009-02>

Aunado al esfuerzo realizado por la CNC en su momento para la publicación de la Guía, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) incluyó dentro de su Plan de Actuación³⁵ desde el 2018 la actualización de la *“Guía sobre Contratación Pública y Competencia”*, e inclusive, en el 2019, cuando el Plan de Actuación fue revisado en el contexto de la crisis generada por el COVID-19, se determinó como una prioridad continuar con esta acción estratégica, de manera que la mencionada Guía se ha actualizado de conformidad con lo planeado, siendo que ya se publicó el primer documento el cual *“se centra en la importancia que tiene la planificación a la hora de gestionar las compras de las entidades públicas”*³⁶ y se espera que así siga siendo, en virtud de que el Plan de Actuación 2021/2022, igualmente contempla esta acción.

En la misma línea que la *“Guía sobre Contratación Pública y Competencia”*, posteriormente, la CNMC emitió otra guía denominada *“Los beneficios de la competencia para los consumidores. Preguntas y Respuestas”*³⁷, en la cual se dedicó una sección a desarrollar la respuesta a la pregunta ¿Cómo beneficia la competencia al sector público?. En esta sección indicó la CNMC, que tanto los consumidores como el sector público se ven beneficiados por la competencia en la contratación pública por cuanto, primero, el encarecimiento de los servicios que debe contratar la administración lo terminan pagando los contribuyentes y segundo, se genera un uso innecesario de recursos públicos que pueden ser utilizados para otros fines. Además, hizo hincapié en la importancia que le ha dado la CNMC al tema, indicando que *“entre el 2015 y 2019, en torno al 50% del importe las sanciones impuestas por la CNMC se corresponden con la desarticulación de cárteles en licitaciones públicas”* (Pág. 14).

5.2.2 Estados Unidos de América

El Departamento de Justicia de Estados Unidos (DOJ, por sus siglas en inglés) tiene una División de Competencia³⁸, la cual en conjunto con la Comisión Federal de Comercio (FTC, por sus siglas en inglés), se encargan de hacer cumplir las normas del derecho de competencia³⁹, en algunos casos se da un traslape, pero a través de los años cada una de las agencias ha ido cultivando experiencia en cada una de las áreas, por ello muchas veces trabajan de forma complementaria. En el Foro Latinoamericano de Competencia de la OCDE celebrado en el 2007, en la mesa sobre competencia y contratación pública en Latinoamérica, la División de Competencia del DOJ indicó en su contribución⁴⁰ titulada *“Contratación Pública-el rol de las autoridades de competencia en la promoción de la competencia”* que *“un programa integral de divulgación y capacitación para los funcionarios de contratación pública y los investigadores del gobierno puede aumentar*

³⁵ CNMC. Sobre la CNMC, Plan de Actuación. Recuperado el 1 de junio del 2021 del sitio web: <https://www.cnmc.es/sobre-la-cnmc/plan-de-actuacion>

³⁶ CNMC (2021). NOTA DE PRENSA. La CNMC publica la primera actualización de su Guía sobre contratación y competencia, centrada en la planificación. Del 29 de enero de 2021. Recuperado el 1 de junio del 2021 del sitio web: https://www.cnmc.es/sites/default/files/3373871_11.pdf

³⁷ CNMC (2021). Los beneficios de la competencia para los consumidores. Preguntas y Respuestas. Recuperado el 22 de abril del 2021 en el sitio web: <https://www.cnmc.es/guia-competencia-para-consumidores>

³⁸ DOJ. Antitrust División. Recuperado el 10 de enero del 2022 del sitio web: <https://www.justice.gov/atr>

³⁹ FTC. The Enforcers. Recuperado el 10 de enero del 2022 del sitio web: <https://www.ftc.gov/tips-advice/competition-guidance/guide-antitrust-laws/enforcers>

⁴⁰ U.S. Department of Justice, OECD (2007). Public Procurement Outreach and Training Programs. Recuperado 24 de noviembre del 2021 del sitio web: <https://www.oecd.org/unitedstates/39214859.pdf>

significativamente la eficacia de los esfuerzos para prevenir y sancionar la colusión en las licitaciones públicas.” (Pág. 7). En este sentido, se explica que en Estados Unidos se proporcionan folletos explicativos de leyes de competencia a los funcionarios que se encargan de la contratación pública para que ellos puedan determinar si se están produciendo colusiones entre competidores o alguna otra infracción al derecho de competencia. Asimismo, se utiliza el recurso de publicación de boletines o noticias para divulgar temas de importancia para aquellos funcionarios encargados de la contratación pública (Pág. 3 y 4).

La contratación pública es uno de los temas que tratan de forma complementaria el DOJ y el FTC; al respecto, la División de Competencia del DOJ tiene un sitio web⁴¹ especializado para presentar denuncias sobre colusiones en compras públicas, el cual además contiene fuentes de información, en la que destaca para efectos de este estudio, el documento denominado *“Fijación de precios, colusión en licitaciones públicas y división de mercado: qué son y qué buscar”*⁴², este documento es una guía para poder detectar, entre otras, la colusión en licitaciones públicas, provee al lector de puntos específicos que indican una posible colusión. Asimismo, la FTC referencia en su sitio web el trabajo realizado por el DOJ⁴³.

Igualmente, la División de Competencia del DOJ tiene un sitio web denominado *“Banderas Rojas de Colusión”*⁴⁴, en el que se resume una serie de estrategias para detectar colusiones por parte de terceros, para que en caso de que alguna contratación tenga estas señales que generan alerta, se proceda a denunciar a la División de Competencia; estas banderas rojas se resumen en MAPS (por sus siglas en inglés), referente a mercados (market), aplicaciones, propuestas u ofertas (applications or proposals), patrones (patterns) y comportamientos sospechoso (suspicious behavior).

5.2.3 Chile

La Fiscalía Nacional Económica (FNE) es la autoridad de competencia de Chile, encargada de defender y promover la libre competencia en todos los mercados o sectores productivos de la economía chilena. La FNE lleva a cabo también diversas acciones de abogacía de la competencia para difundir sus beneficios, con el objetivo de crear en el país una *“cultura de competencia”*. Dentro de ellas, se cuentan una serie de iniciativas destinadas a la comunidad y colaboración con otros organismos gubernamentales⁴⁵.

Así, en el 2011 publicó su guía *“Compras Públicas y Libre Competencia”*⁴⁶, en razón de que la contratación administrativa o las compras públicas representan un alto porcentaje del producto

⁴¹ DOJ. Procurement Collusion Strike Force. Recuperado el 10 de enero del 2022 en el sitio web: <https://www.justice.gov/procurement-collusion-strike-force>

⁴² DOJ. Price fixing, bid rigging, and market allocation schemes: what they are and what to look for. Recuperado el 24 de noviembre del 2021 del sitio web: <https://www.justice.gov/atr/file/810261/download>

⁴³ FTC. Bid Rigging. Recuperado el 24 de noviembre del 2021 del sitio web: <https://www.ftc.gov/tips-advice/competition-guidance/guide-antitrust-laws/dealings-competitors/bid-rigging>

⁴⁴ DOJ. Red Flags of Collusion. Recuperado el 24 de noviembre del 2021 del sitio web: <https://www.justice.gov/atr/red-flags-collusion>

⁴⁵ FNE. Sitio web oficial. Recuperado 24 de noviembre del 2021 del sitio web: el <https://www.fne.gob.cl/nosotros/fne/>

⁴⁶ FNE (2011). Compras Públicas y Libre Competencia. Recuperado el 24 de noviembre del 2021 del sitio web: <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2017/11/Material-de-Promocion-1-Compras-publicas-Abr2011.pdf>

interno bruto (PIB) de los países, generando que puedan existir incentivos para la coordinación entre competidores, eliminando de esta forma los beneficios de la competencia tanto para la entidad contratante como para el Estado como un todo. El bid-rigging (colusión en licitaciones) genera grandes preocupaciones en el derecho de competencia a nivel internacional, por ello, la autoridad de competencia chilena realiza acciones de promoción de la competencia en la materia de contratación administrativa (Pág. 2). Esta guía fue dirigida principalmente a quienes se desempeñan, de forma permanente o esporádica, en el ámbito de las compras públicas con el objetivo de poner a disposición de estos agentes pautas generales que apoyan el cumplimiento de las normas del derecho de la competencia y minimizan los riesgos derivados de sus actuaciones (Pág. 5).

Posteriormente, a finales del 2020, la FNE realizó un “*Estudio de Mercado sobre Compras Públicas*”⁴⁷ el cual tuvo como hipótesis que:

“[...] existen espacios en el mercado de compras públicas que no se encuentran funcionando de forma adecuada desde el punto de vista de la competencia, lo que estaría provocando que las condiciones comerciales a las que pueden acceder los organismos del Estado no sean las óptimas y por tanto se asignen de forma deficiente los recursos de este”. (Pág. 11)

De manera que posterior a un examen exhaustivo del diseño institucional del sistema de compras públicas, los procedimientos de contratación, la planificación y el presupuesto, la selección de mecanismos de compra, un análisis de la competencia en los procesos de compra y la gestión de contratos, se realizaron una serie de recomendaciones con el objetivo de incrementar la competencia en este mercado; las propuestas se enfocaron en la estructura del sistema, la planificación de las compras, los procesos de contratación (licitación, convenios marco y tratos directos) y competencia en ellos, así como la gestión misma de los contratos.

5.2.4 México

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMC)⁴⁸ es un centro de investigación en política pública, sin fines de lucro, que propone soluciones a los desafíos que se presentan en México. En el 2012, el IMC emitió la “*Guía práctica de compras públicas*”⁴⁹ con el objetivo de:

“[...] ofrecer a los tomadores de decisiones y a los operadores de los sistemas de compras públicas, a nivel estatal, una guía básica de los elementos que deben conocer para poder ejecutar los procedimientos de adquisiciones de la forma más eficiente, transparente y competitiva posible.” (Pág. 1)

En esta Guía se explicó la normativa aplicable; la forma en que se establecen las necesidades de bienes y servicios; los diferentes procedimientos de contratación y su respectivo desarrollo; se

⁴⁷ FNE (2020). Estudio de Mercado sobre Compras Públicas. Recuperado el 24 de noviembre del 2021 de sitio web: <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/11/Informe-Final-EM05.pdf>

⁴⁸ IMC (2019). Quiénes somos. Recuperado 24 de noviembre del 2021 del sitio web: <https://imco.org.mx/quienes-somos/>

⁴⁹ Instituto Mexicano para la Competitividad (2012). “Guía práctica de compras públicas”. Recuperado el 23 de marzo del 2020 en: <https://www.cofece.mx/guia-practica-de-compras-publicas-recomendaciones-para-comprar-bien-a-nivel-estatal-por-imco/>

ahondó en los tipos de licitación pública; se desarrolló el tema de la confidencialidad de la documentación en los procedimientos de compras; se explicaron los mecanismos tecnológicos que existen; se comentaron los sistemas de control que existen para garantizar que las adquisiciones sean apegadas a la normativa; además, se desarrolló una sección específica para explicar los recursos que se pueden utilizar para evitar las colusiones en licitaciones, así como las alertas que pueden indicar una posible colusión; igualmente, se dieron pautas de cómo fomentar objetivos de política pública a través de contrataciones; y por último se indicó la forma en la que se pueden rendir cuentas de los procesos de contratación pública.

Por su parte, la autoridad nacional de competencia mexicana, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) ha realizado una serie de estudios de mercado, análisis de casos y guías sobre temas de contratación pública⁵⁰, dentro de los que destaca la “*Agenda de Competencia para un ejercicio íntegro en las Contrataciones Públicas*”⁵¹ del 2018, en la cual se expone los aprendizajes recientes que ha adquirido la COFECE en el cumplimiento de sus funciones, relacionados con problemas de competencia detectados en los procesos de la contratación pública y plantea propuestas de acción, tanto en la esfera administrativa como en el ámbito normativo, para promover eficazmente la concurrencia y la competencia en dicha actividad económica (Pág. 10). Estas propuestas de acción las divide en dos grandes segmentos, aquellas que no requieren de una reforma legislativa y las que sí; respecto al primer grupo, se recomienda, en síntesis:

1. Requerir la participación de la COFECE en licitaciones relevantes.
2. Crear un mercado virtual para las compras pequeñas de bienes homogéneos de las dependencias de la Administración Pública Federal (APF).
3. Impedir los efectos negativos de la subcontratación y las ofertas conjuntas, por medio de su correcta identificación.
4. Incrementar los estándares para la aprobación de los convenios modificatorios (plazo, monto, cantidad).
5. Transparentar las modificaciones de concesiones, permisos y/o contratos y evitar la discrecionalidad de estas.
6. Aplicar la inhabilitación a los agentes económicos sancionados por colusión para participar en concursos públicos subsecuentes.

Respecto a las recomendaciones que sí requieren de una reforma legislativa, indica:

1. Transparentar y dar publicidad a las Investigaciones de Mercado.
2. Acotar los supuestos para contratar por procedimientos diferentes a la licitación pública.
3. Eliminar la excepción prevista en Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) para las contrataciones entre dependencias y entidades.
4. Permitir la participación de otros licitantes interesados en los procedimientos restringidos.

⁵⁰ COFECE. Compras Públicas. Recuperado 24 de noviembre del 2021 del sitio web: <https://www.cofece.mx/publicaciones/publicaciones-sector-compras-publicas/>

⁵¹ COFECE (2018). “*Agenda de Competencia para un ejercicio íntegro en las Contrataciones Públicas*”. Recuperado 24 de noviembre del 2021 del sitio web: <https://www.cofece.mx/cuadernos-de-promocion-de-la-competencia-agenda-de-competencia-para-un-ejercicio-integro-en-las-contrataciones-publicas/>

5. Restringir la participación simultánea de empresas de un mismo grupo de interés económico (GIE) para evitar simulación de competencia.
6. Transformar el mecanismo de puntos o porcentajes a uno de evaluación en dos etapas.
7. Crear una Ley General de Contratación Pública (adquisiciones y obra pública), que se apegue a los estándares internacionales.

Por otro lado, el Instituto Federal de las Telecomunicaciones (IFT)⁵² es la autoridad reguladora y de competencia de las telecomunicaciones y la radiodifusión de México, bajo esta investidura recientemente el IFT publicó el “Análisis de Compras Públicas en el Sector de Telecomunicaciones en México”⁵³, el cual tiene como objetivo analizar las compras públicas en el sector de las telecomunicaciones en México en el periodo 2010-2018. Este estudio concluyó que las compras públicas de los servicios de telecomunicaciones en México tienen ciertos puntos de mejora, de esta forma indicó:

“[...] se identificaron casos que pudieron haber restringido la competencia y libre concurrencia, debido a la imposición de requisitos innecesarios, la contratación consolidada de servicios como un desincentivo a la participación o la falta de información para que los operadores pudieran formular ofertas competitivas y/o para que las Entidades Contratantes puedan realizar estudios de mercado que les ayuden a conocer el contexto de la provisión de los servicios en el que se llevan a cabo los procedimientos de contratación.

Este tipo de casos ejemplifican áreas de oportunidad en los procedimientos de compras públicas de servicios de telecomunicaciones, que podrían atenderse de manera relativamente sencilla utilizando información relacionada con las características particulares del sector de telecomunicaciones, las herramientas de información pública que ofrece el Instituto, así como la experiencia acumulada sobre principios de competencia económica en materia de compras públicas que han adoptado autoridades de otras jurisdicciones y que recomiendan organismos internacionales, referidas en este Estudio.” (Pág. 47 y 48)

5.3 Organismos internacionales

5.3.1 International Competition Network (ICN)

La International Competition Network o Red Internacional de Competencia⁵⁴ (ICN, por sus siglas en inglés) es un organismo internacional compuesto por representantes de autoridades de competencia, así como especialistas del derecho de competencia, dedicado a la continua actualización en los temas relativos del derecho de la competencia a través de la realización de foros de discusión, mesas de trabajo y elaboración de productos para la aplicación del derecho de competencia⁵⁵.

⁵² IFT. Filosofía. Recuperado el 10 de enero del 2022 del sitio web: <http://www.ift.org.mx/conocenos/filosofia>

⁵³ IFT (2020). Análisis de Compras Públicas en el Sector de Telecomunicaciones en México. Recuperado el 24 de noviembre del 2021 de sitio web: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/competencia-economica/analisisdecompraspublicasenelsectordetelecomunicaciones-completo.pdf>

⁵⁴ La cual se traduce de manera literal como Red Internacional de Competencia.

⁵⁵ ICN (2018). What is the ICN?. Origins. Recuperado el 10 de enero del 2022 del sitio web: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/about/>

En el 2015 la ICN emitió un manual sobre la aplicación de normativa anti-carteles denominado “*Anti-Cartel Enforcement Manual*”⁵⁶, en el cual se incluyó un capítulo especial sobre las relaciones entre las autoridades de competencia y los organismos de contratación pública; este manual contiene una revisión sobre los diferentes regímenes de contratación pública, así como las relaciones entre las autoridades de competencia y los entes de contratación administrativa, así como una serie de recomendaciones para facilitar el entorno competitivo y prevenir la manipulación de licitaciones en la contratación pública.

Respecto a las relaciones entre autoridades de competencia y los entes de contratación administrativa indica este manual que hay una serie de acciones que se pueden tomar al respecto: realizar presentaciones a los funcionarios de contratación pública, realizar material educativo para los funcionarios de contratación pública, hacer listas de cotejo para los funcionarios de contratación pública; realizar reuniones formales e informales entre los funcionarios de la agencia de competencia y los funcionarios encargados de contratación pública; y por último indican que se puede realizar la firma de memorandos de entendimiento (Pág. 11 y 12).

En cuanto a las recomendaciones para facilitar el entorno competitivo y prevenir la manipulación de licitaciones en la contratación pública, se indican: Aumentar el grupo de oferentes; Permitir productos sustitutos cuando sea posible; Evitar realizar una solicitud de tecnologías específicas o indicación de marcas de productos, si no, centrarse en criterios cualitativos de los bienes y/o servicios adquiridos; Permitir más de un ganador; Evitar predictibilidad; Solicitarle a los oferentes firmar una declaración anti colusión cuando envíen sus ofertas; Evaluar las ofertas de forma que se evite la colusión de competidores; Imponer duraciones de contratos razonables; Limitar las cláusulas para perseguir objetivos de política pública, entre otros (Pág. 19 a 21).

5.3.2 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁵⁷ es una organización internacional conformada por 38 países miembros, que trabaja para crear políticas que mejoren las condiciones de vida en los países, a través de la realización de foros, intercambio de experiencias, análisis de datos y establecimiento de estándares internacionales; la OCDE se encuentra conformada por distintos comités que en algunos casos trabajan de forma separada y en otros de forma conjunta. El trabajo de la OCDE en temas de contratación pública es amplio y se ha dado a través del tiempo de forma sostenida, en esta sección se mencionarán algunos de estos trabajos.

En el 2009, la OCDE emitió los “*Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas*”⁵⁸, el cual es un documento conciso que resume las modalidades de

⁵⁶ ICN (2015). Anti-Cartel Enforcement Manual. Capítulo: Relationships between Competition Agencies and Public Procurement Bodies. Recuperado el 26 de mayo del 2021 del sitio web: https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/CWVG_ACEMPPublicProcurement.pdf

⁵⁷ OCDE. About. Recuperado el 18 de enero del 2022 del sitio web: <https://www.oecd.org/about/>

⁵⁸ OCDE (2009). Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement. Recuperado el 2 de setiembre del 2021 del sitio web: <https://www.oecd.org/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm>

contratación, las características de productos y de servicios que pueden fomentar la colusión, así como una serie de puntos a verificar divididas en dos grandes secciones:

1. Lista de verificación para el diseño de un proceso de adquisición que reduzca los riesgos de colusión en la presentación de ofertas.
 - a. Contar con información adecuada antes de diseñar el proceso de licitación.
 - b. Diseñar el proceso de licitación para maximizar la participación potencial de licitadores que compiten genuinamente.
 - c. Definir los requisitos con claridad y evitar las medidas predecibles.
 - d. Diseñar el proceso de licitación para reducir eficazmente la comunicación entre oferentes.
 - e. Elegir con cuidado criterios para evaluar y adjudicar la oferta.
 - f. Crear conciencia entre su personal acerca de los riesgos de la colusión en los procesos de adjudicación.
2. Lista de verificación para detectar colusión en licitaciones para adquisiciones públicas.
 - a. Buscar patrones y señales de advertencia cuando las empresas presentan ofertas.
 - b. Buscar señales de advertencia en todos los documentos que se presenten.
 - c. Buscar señales de advertencia y patrones relacionados con el establecimiento de precios.
 - d. Siempre buscar afirmaciones sospechosas.
 - e. Siempre buscar conductas sospechosas.
 - f. Advertencia acerca de los indicadores de colusión en procesos de adquisición.
 - g. Medidas que deberán aplicar los funcionarios encargados de las adquisiciones si se sospecha colusión.

Posteriormente, en el 2012 el Consejo de la OCDE emitió la “*Recomendación del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública*”⁵⁹ en la cual reconocieron que:

“[...] la contratación pública es una actividad económica fundamental de los gobiernos con mayor impacto en la competencia en el mercado, tanto a corto como a largo plazo, que puede influir en el grado de innovación y en el nivel de inversión de un sector específico de la industria, así como en el nivel general de competitividad de los mercados, con beneficios potenciales para toda la economía;

[...] en la contratación pública, la competencia promueve la eficiencia, ayudando a garantizar que los bienes y servicios ofrecidos a las entidades públicas se ajusten al máximo a sus preferencias, generando ventajas como precios más bajos, mejor calidad, un incremento en la innovación, mayor productividad y, en líneas generales, “buena relación calidad/precio” para el beneficio de los consumidores finales, los usuarios de servicios públicos y los contribuyentes [...].”

En este mismo documento se recomendó:

⁵⁹ OCDE (2012) Recomendación del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública. Recuperado el 24 de noviembre del 2021 del sitio web: <https://www.oecd.org/daf/competition/Recomendacion-del-Consejo-OCDE-para-combatir-la-colusion-en-contratacion-publica.pdf>

- I. Que los miembros evalúen las distintas características de sus legislaciones y prácticas sobre contratación pública y el impacto que tienen sobre la probabilidad de colusión entre licitantes. Los miembros deberán esforzarse para que las licitaciones públicas, en todos los niveles de gobierno, se diseñen para fomentar una competencia más efectiva y también para reducir los riesgos de la colusión en la contratación pública, a la vez que garantizan una mejor relación calidad-precio.
- II. Que los miembros se aseguren de que los funcionarios responsables de la contratación pública, en todos los niveles de gobierno, conozcan los indicios, los comportamientos sospechosos y los patrones de presentación de ofertas inusuales que puedan ser señal de colusión; de este modo, los organismos públicos pertinentes podrán identificar e investigar mejor las actividades sospechosas.
- III. Que los miembros animen a los funcionarios responsables de la contratación pública, en todos los niveles de gobierno, a seguir los Lineamientos para Combatir la Colusión entre Oferentes en Licitaciones Públicas, que Figuran en el Apéndice a esta recomendación, de la que forman parte integrante.
- IV. Que los miembros desarrollen herramientas para evaluar, medir y supervisar el impacto en la competencia respecto de las leyes y reglamentos sobre contratación pública.

Por otro lado, el Comité de Gobernanza Pública, en colaboración con el Comité de Competencia, en el 2015, emitió la *“Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública”*⁶⁰ en la cual se realizan una serie de recomendaciones a los adherentes que se enfocan en los siguientes puntos:

1. Asegurar un nivel adecuado de transparencia a lo largo de todas las fases del ciclo de la contratación pública.
2. Conservar la integridad del sistema de contratación pública mediante normas generales y salvaguardas específicas por procesos de contratación.
3. Hacer accesibles las oportunidades de concurrir a la contratación pública a los potenciales competidores sin importar su tamaño o volumen.
4. Reconocer que todo uso del sistema de contratación pública que pretenda conseguir objetivos secundarios de política deberá sopesar estas finalidades frente al logro del objetivo principal de la contratación.
5. Fomentar una participación transparente y efectiva de las partes interesadas.
6. Desarrollar procedimientos que, satisfaciendo las necesidades de la administración pública y de los ciudadanos, impulsen la eficiencia a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública.
7. Mejorar el sistema de contratación pública mediante el aprovechamiento de las tecnologías digitales para dar soporte a la innovación, a través de la contratación electrónica, a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública.
8. Disponer de un personal dedicado a la contratación pública con capacidad de aportar en todo momento, de manera eficaz y eficiente, la debida rentabilidad en este ámbito.

⁶⁰ OCDE (2015). Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública. Recuperado el 2 de setiembre del 2021 del sitio web: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

9. Estimular mejoras en el rendimiento mediante la evaluación de la eficacia del sistema de contratación pública, tanto en procesos concretos como en el sistema en su conjunto, a todos los niveles de la administración pública siempre que resulte factible y adecuado.
10. Integren las estrategias de gestión de riesgos para la definición, detección y atenuación de éstos a lo largo del ciclo de la contratación pública.
11. Aplicar mecanismos de supervisión y control que favorezcan la rendición de cuentas a lo largo del ciclo de la contratación pública, incluidos los oportunos procedimientos de quejas y sanciones.

La OCDE en las *“Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas”*⁶¹, en la edición del 2015, destaca la importancia que *“cuando las empresas públicas intervengan en contrataciones públicas, ya sea como licitadoras o como contratantes, los procedimientos aplicables deben estar abiertos a la competencia, no ser discriminatorios y contar con la protección de normas de transparencia adecuadas.”* (Pág. 23).

En el 2021, se emitieron las *“Recomendaciones del Consejo en Neutralidad Competitiva”*⁶² y una de ellas fue la de *“Asegurar que el marco legal aplicable a los mercados en los que las Empresas compiten actual o potencialmente sea neutral y que la competencia no se impida, restrinja o distorsione indebidamente”*, siendo que para cumplir con esta recomendación el Consejo indicó que se deberán *“d) Establecer condiciones de competencia abiertas, justas, no discriminatorias y transparentes en los procesos de contratación pública a fin de garantizar que ninguna empresa, independientemente de a quién pertenezcan, su nacionalidad o forma jurídica, obtenga una ventaja indebida.”*

Adicional a los estudios y guías que realiza la OCDE, esta organización también se da a la tarea de analizar la situación respecto a distintos temas en los países, para el caso particular de Costa Rica y enfocado en el tema de la contratación pública, la OCDE ha emitido, entre otros, dos documentos denominados *“Mejorando el uso de la oferta competitiva en el sistema de compras públicas de Costa Rica”*⁶³ y *“Hacia una nueva visión del sistema de compras públicas de Costa Rica”*⁶⁴. El primero de estos documentos realizó un análisis de la situación de la contratación pública en Costa Rica, de manera que se realizaron una serie de recomendaciones generales y específicas a tomar en cuenta para mejorar el sistema de compras públicas costarricense. Por otro lado, el segundo documento tenía como objetivo apoyar a Costa Rica en la implementación exitosa de la reforma de la contratación, por lo que del análisis realizado surgieron las siguientes recomendaciones clave:

⁶¹ OCDE (2015). Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas. Recuperado el 24 de noviembre del 2021 del sitio web: <https://www.oecd.org/daf/directrices-de-la-ocde-sobre-el-gobierno-corporativo-de-las-empresas-publicas-edicion-2015-9789264258167-es.htm>

⁶² OCDE (2021). Recommendation of the Council on Competitive Neutrality. Recuperado el 1 de setiembre del 2021 en el sitio web: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462>

⁶³ OCDE (2019). Enhancing the Use of Competitive Tendering in Costa Rica's Public Procurement System. Recuperado el 18 de enero del 2022 del sitio web: <https://www.oecd.org/governance/public-procurement/costa-rica-public-procurement-system.pdf>

⁶⁴ OCDE (2020). Towards a new vision for Costa Rica's Public Procurement System. Recuperado el 18 de enero del 2022 del sitio web: <https://www.oecd.org/governance/public-procurement/publications/Towards-a-new-vision-for-Costa-Rica-s-public-procurement-system.pdf>

- Aclarar y mejorar el marco institucional de contratación pública.
- Mejorar la adopción de compras estratégicas.
- Mejorar la profesionalización de los funcionarios de contratación pública.
- Promover la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en las compras públicas.
- Reforzar el control ex post y el sistema de control interno.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN

Este estudio emplea diversas fuentes de información en su análisis, las cuales se describen a continuación:

- Información de egresos presupuestados del sector público para el período 2015-2020, la cual se obtuvo de la CGR y constituye información de naturaleza pública.
- Información de contrataciones de servicios de telecomunicaciones para el período 2015-2020, la cual se obtuvo del SICOP y constituye información de naturaleza pública.
- Encuestas a Municipalidades sobre el uso del SICOP y procesos asociados a compras públicas de servicios de telecomunicaciones, la cual se obtuvo mediante captación de información llevada a cabo por la SUTEL mediante nota 04781-SUTEL-OTC-2020, con una tasa de respuesta de 67% del total de municipios, la cual a nivel desagregado se considera de naturaleza confidencial.
- Encuesta a operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones, la cual se obtuvo mediante captación de información llevada a cabo por la SUTEL mediante nota 09491-SUTEL-OTC-2021, obteniéndose respuesta de 48 operadores, la cual a nivel desagregado se considera de naturaleza confidencial.

7. SOBRE LA DEMANDA DEL SECTOR PÚBLICO POR SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES.

Los bienes y servicios adquiridos por las instituciones públicas poseen un clasificador en función del objeto del gasto, que tiene tres niveles de desagregación. El primer dígito define la partida, el segundo y tercero el grupo y finalmente, el cuarto y quinto la subpartida. Si bien esta última es el nivel de mayor especificidad de una erogación, el detalle podría ser mayor, de ser necesario para la institución, entidad, organismo u otro.

Ante un universo de bienes y servicios, es necesario recordar que este estudio de mercado está circunscrito a **servicios de telecomunicaciones**, siendo estos los únicos que serán considerados para efectos de los análisis desarrollados.

La Ley 8642 define servicio de telecomunicaciones como:

“servicios que consisten, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de telecomunicaciones. Incluyen los servicios de telecomunicaciones que se prestan por las redes utilizadas para la radiodifusión sonora o televisiva.”

Por lo cual, para una cuantificación apropiada de la demanda de servicios de telecomunicaciones del sector público, los presupuestos anuales de sus integrantes serían una aproximación apropiada de sus intenciones de compra, medido esto por los egresos presupuestados, incluyendo modificaciones y presupuestos extraordinarios. Siendo en este punto relevante la identificación de los servicios de telecomunicaciones en los respectivos presupuestos, siendo de especial beneficio para los efectos de mediciones que todos los integrantes del sector público utilicen el “*Clasificador Presupuestario por Objeto del Gasto*” (en adelante *Clasificador*) de manera general.

En el Clasificador el mayor nivel de agregación de los gastos son las partidas, que poseen la siguiente estructura:

(0) Remuneraciones	(4) Activos financieros	(7) Transferencias de
(1) Servicios	(5) Bienes duraderos	capital
(2) Materiales y suministros	(6) Transferencias	(8) Amortización
(3) Intereses y comisiones	corrientes	(9) Cuentas especiales

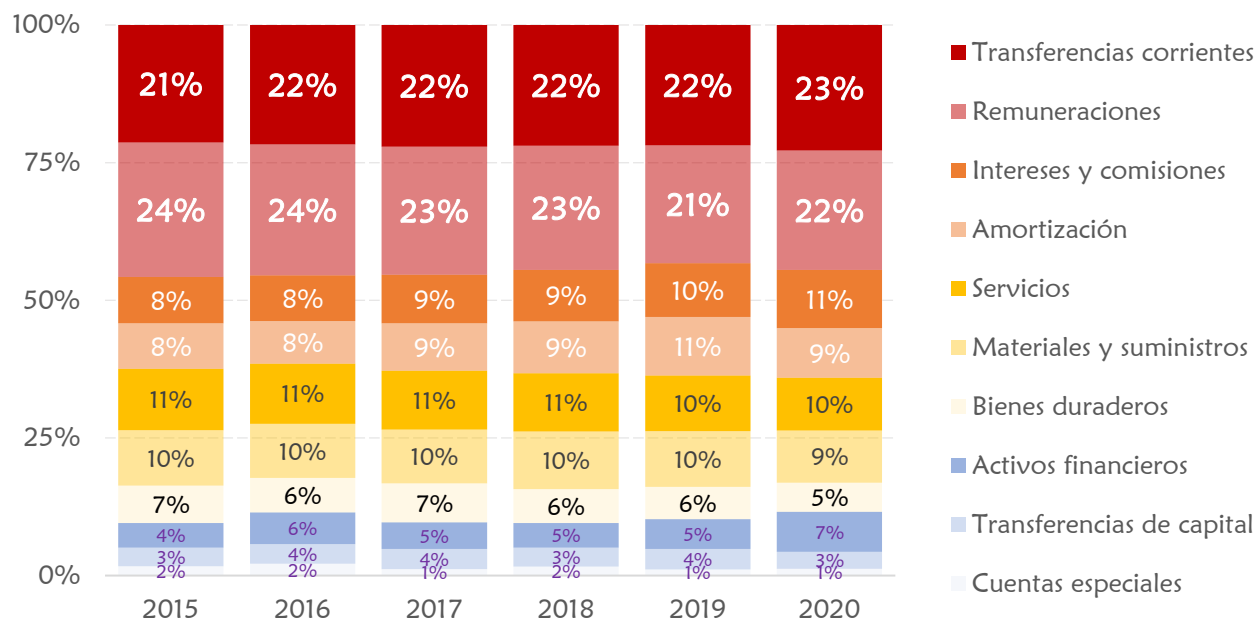
Al analizar los datos con este nivel de agregación es importante destacar la composición porcentual de cada partida del presupuesto total. Siendo que las partidas de remuneraciones, así como las transferencias corrientes⁶⁵ concentran la mayor cantidad de presupuesto. Además, partidas tales como pago de intereses y comisiones⁶⁶, así como los de amortización⁶⁷ son obligaciones formalmente adquiridas que desde el 2015 vienen en incremento, en contraposición con las partidas destinadas al pago de servicios, compra de materiales y suministros, así como a los bienes duraderos, que más bien con el tiempo han disminuido (ver Gráfico 3).

⁶⁵ Erogaciones que se destinan a satisfacer necesidades públicas de diversa índole, sin que exista una contraprestación de bienes, servicios o derechos a favor de quien transfiere los recursos los cuales se destinan a, personas, entes y órganos del sector público, privado y externo para financiar fundamentalmente gastos corrientes por concepto de donaciones, subsidios, subvenciones, cuotas organismos internacionales, prestaciones, pensiones, becas, indemnizaciones entre otros.

⁶⁶ Cubren el pago por la utilización en un determinado plazo de recursos financieros provenientes de los conceptos de emisión y colocación de títulos valores, contratación de préstamos directos, créditos de proveedores, depósitos a plazo y a la vista, avales asumidos, entre otros pasivos de la entidad, transados en el país o en el exterior. Incluye los intereses y comisiones por las operaciones normales de los bancos comerciales del sector público, así como las diferencias por tipo de cambio por operaciones financieras. En esta partida se incluyen las retribuciones que se asignan a un tercero, por concepto de comisiones y otros gastos derivados de los préstamos concedidos o de la colocación de títulos valores.

⁶⁷ Se considera como deuda pública, el conjunto de obligaciones formalmente adquiridas por las instituciones del sector público con el fin de financiar la adquisición de bienes y servicios requeridos para la ejecución de sus programas de gobierno. Dichas obligaciones se formalizan con una persona física o jurídica, y en las mismas, ambas partes convienen los términos respectivos como monto, tasa de interés, tipo de comisión, fechas de pago de intereses y de comisiones, fecha de amortización para la redención de la deuda, tipos de comisiones, etc. Como parte de la deuda pública, la partida de amortización comprende las sumas destinadas a cubrir el pago del principal de las obligaciones de la Institución, adquiridas con terceras personas físicas o jurídicas, del sector privado o del sector público, residentes en el territorio nacional o en el exterior, por los conceptos de emisión y colocación de títulos valores, contratación de préstamos directos, y otros como avales otorgados y créditos de proveedores.

Gráfico 3. Sector público: egresos presupuestados^{1/} por partida^{2/}. Costa Rica. Periodo 2015-2020. (Distribución porcentual)



Nota:

^{1/} Para los análisis se emplean los egresos presupuestados a 31 de diciembre, incluye modificaciones y presupuestos extraordinarios.

^{2/} Si bien los datos de los egresos presupuestados permiten clasificar el 100% de los gastos en las respectivas partidas, a nivel de grupo y subpartida no es de esta manera, existiendo entre el 2015 y 2020 un 0.7% de gastos que no es posible reconocer el objeto del gasto (5053 gastos).

Fuente: Elaboración propia con información de la Contraloría General de la República.

Precisamente, la composición porcentual del presupuesto del sector público es relevante para efectuar cuantificaciones, dado que el margen de acción que poseen sus integrantes para la adquisición de bienes y servicios se reduce a tres partidas: (1) servicios, (2) materiales y suministros y (5) bienes duraderos, siendo la primera la más relevante.

A un nivel tan general como la partida, que abarca una diversidad de bienes y servicios, no es posible realizar ninguna extracción de datos sobre servicios de telecomunicaciones para este estudio, por lo cual es imprescindible un mayor nivel de desagregación y es de especial interés la partida de Servicios, definida como:

“Obligaciones que la institución contrae, generalmente, mediante contratos administrativos con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por la prestación de servicios de diversa naturaleza y por el uso de bienes muebles e inmuebles, incluyendo los servicios que se destinan al mantenimiento, conservación y reparación menor u ordinaria, preventiva y habitual de bienes de capital, que tienen como finalidad conservar el activo en condiciones normales de servicio.”

Comprende entre otros, los pagos por el arrendamiento de edificios, terrenos y equipos, servicios públicos, servicios de mantenimiento y reparación, comerciales y financieros, así como la contratación de diversos servicios de carácter profesional y técnico.”⁶⁸

Para cuantificar lo deseado, es necesario avanzar al detalle de grupos; sobresalen dos relevantes, alquileres y servicios básicos. Los alquileres (1.01) son definidos como “[...] *el arrendamiento de toda clase de bienes muebles e inmuebles, ganado y otras especies de animales y alquiler de derechos sobre bienes intangibles, lo anterior por periodos fijos u ocasionales de tiempo.*”

Y si bien inicialmente se podría pensar que los gastos anteriores no tienen relación con el fin del estudio, resalta a nivel de la subpartida el alquiler y derechos para telecomunicaciones (1.01.04) definida como “[...] *las obligaciones derivadas de contratos por alquileres y pago de derechos de telecomunicaciones, tales como alquiler de canales digitales, alquiler de líneas directas, participación de líneas extranjeras, entre otros.*”⁶⁹.

Por otro lado, los servicios básicos (1.02) son:

“Erogaciones por concepto de consumo de los principales servicios de utilidad pública necesarios para el buen funcionamiento de la institución tales como: agua potable, telefonía, correo, energía eléctrica, independientemente de que dichos servicios los provea un ente estatal o privado.”⁷⁰

Los anteriores gastos son de naturaleza muy distinta, nuevamente es necesario desagregar al nivel de subpartida, para la individualización de los propios servicios de telecomunicaciones (1.02.04), definidos:

“[...] el pago de servicios nacionales e internacionales necesarios para el acceso a los servicios de telefonía, cablegrafía, télex, facsímile, radio localizador y a redes de información como “Internet” y otros servicios similares.”⁷¹

Aunque otras subpartidas hacen referencia a telecomunicaciones⁷², el gasto está relacionado con mantenimiento, reparación o elaboración de obras, más que con un servicio propio de un operador de telecomunicaciones. Además, que su incorporación podría inducir a un error de cuantificación, dado que incluye obras eléctricas, acueductos, de riego, de alcantarillado pluvial y sanitario, oleoductos, depósitos, entre otros.

De tal manera que, **del universo presupuestario de gastos del sector público para este estudio son de especial atención las subpartidas 1.01.04 y 1.02.04.**

En particular, del total presupuestado para alquileres los gastos proyectados a los de telecomunicaciones (1.01.04) son los de menor importancia porcentual, siendo el alquiler de

⁶⁸ [Clasificador Presupuestario por Objeto del Gasto de uso generalizado para el público. N. 31459](#)

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Idem.

⁷² Tales como “*mantenimiento de instalaciones y otras obras Gastos relacionados con el mantenimiento y reparación preventiva y habitual de obras de diversa naturaleza, tales como obras eléctricas, de telecomunicaciones, acueductos, de riego, de alcantarillado pluvial y sanitario, oleoductos y depósitos*” (1.08.03) o “*la construcción, adición y mejoras por contrato, de obras para telecomunicaciones, electricidad, acueductos y alcantarillados pluvial y sanitario, oleoductos y depósitos, obras de riego, entre otros.*” (5.02.07).

edificios, locales y terrenos (1.01.01) los que consumen más del 50% en este rubro (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Sector público: composición por subpartida de los egresos presupuestados en alquileres. Costa Rica. Periodo 2015-2020. *(Monto en millones de colones y distribución porcentual por subpartida)*

Egresos presupuestados	Año					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	139 029	138 753	166 003	184 823	198 363	204 771
<i>Alquiler de edificios, locales y terrenos</i>	63%	61%	57%	52%	53%	54%
<i>Otros alquileres</i>	9%	10%	14%	18%	20%	18%
<i>Alquiler de maquinaria, equipo y mobiliario</i>	14%	15%	16%	17%	14%	14%
<i>Alquiler de equipo de cómputo</i>	12%	11%	11%	10%	10%	11%
<i>Alquiler y derechos para telecomunicaciones</i>	2%	2%	2%	2%	2%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con información de la Contraloría General de la República.

Por su parte, de los egresos presupuestados del grupo de los servicios básicos destaca, la relevancia que poseen los servicios de telecomunicaciones (1.02.04), superados mínimamente por lo destinado al consumo eléctrico (1.02.02), además es claro el crecimiento que desde el 2015 ha tenido el monto, en términos absolutos (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Sector público: composición por subpartida de los egresos presupuestados en servicios básicos (1.02). Costa Rica. Periodo 2015-2020. *(Monto en millones de colones y distribución porcentual por subpartida)*

Egresos presupuestados	Año					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	143 049	155 889	162 644	171 349	178 131	186 049
<i>Servicio de energía eléctrica</i>	48%	46%	42%	42%	41%	40%
<i>Servicio de telecomunicaciones</i>	30%	38%	40%	40%	40%	39%
<i>Servicio de agua y alcantarillado</i>	13%	10%	10%	11%	11%	12%
<i>Otros servicios básicos</i>	6%	5%	5%	6%	7%	7%
<i>Servicio de correo</i>	3%	2%	2%	2%	2%	2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con información de la Contraloría General de la República.

Así de las subpartidas relevantes para este estudio, en términos porcentuales, el principal componente de los gastos estimados los representa los propios servicios de telecomunicaciones, tales como telefonía, televisión por suscripción e Internet (subpartida 1.02.04), ubicándose siempre por encima del 90% (ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Sector público: composición de los egresos presupuestados en las partidas de servicios de telecomunicaciones. Costa Rica. Periodo 2015-2020. (Monto en millones de colones y distribución porcentual por subpartida)

Egresos presupuestados	Año					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Telecomunicaciones	46 057	62 197	69 642	71 850	75 841	77 272
1.01.04/Alquiler de equipo y derechos para telecomunicaciones	6%	5%	6%	6%	6%	7%
1.02.04/Servicios de telecomunicaciones	94%	95%	94%	94%	94%	93%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con información de la Contraloría General de la República.

Para el apropiado dimensionamiento de la demanda del sector público, a partir de este momento de análisis se integran en una sola las partidas 1.02.04 y 1.01.04, denominándose *servicios integrados de telecomunicaciones (SIT)*.

Si bien los SIT tuvieron el crecimiento más importante entre los años 2015-2017, en el último quinquenio el aumento no fue tan significativo, manteniéndose la relación con la partida de servicios en alrededor del 3% (ver Ilustración I).

En función de los egresos presupuestados, las cifras ponen de relieve la importante función que desempeñan los SIT en los miembros del sector público, en particular durante los últimos años. En términos absolutos, la cifra de gastos estimados en SIT se incrementó desde el 2015 en un 68%, es decir, en un quinquenio los miembros del sector público ampliaron el presupuesto en 30 mil millones para los gastos de SIT; el aumento es continuo, siendo el año 2020 el de mayor presupuesto estimado (ver Ilustración I).

Y es que el sector público no es ajeno a la transformación que generan las telecomunicaciones. La necesidad de comunicación, más allá que transmisión de voz hacen que los SIT, adquirieran relevancia, no solo por la posibilidad de brindar servicios al público en general, sino por la necesidad de los empleados públicos de su uso para el desarrollo de sus funciones diarias, teniendo efecto en productividad. Sin embargo, es importante tener en cuenta el impacto que la situación de teletrabajo en el sector público puede tener en la adquisición de servicios de telecomunicaciones por parte del Estado.

Ilustración I. Sector público: egresos presupuestados (EP)^{1/} en la partida de Servicios y en SIT. Periodo 2015-2020. Costa Rica.

Sector Público – Egresos presupuestados - Partida Servicios		
¢ 2.527.767 millones EP en la partida Servicios 2015	¢ 46.057 millones EP en SIT 2015	1,8% relación SIT / EP en Servicios 2015
¢ 2.597.827 millones EP en la partida Servicios 2016	¢ 62.196 millones EP en SIT 2016	2,4% relación SIT / EP en Servicios 2016
¢ 2.716.832 millones EP en la partida Servicios 2017	¢ 69.641 millones EP en SIT 2017	2,6% relación SIT / EP en Servicios 2017
¢ 2.865.141 millones EP en la partida Servicios 2018	¢ 71.850 millones EP en SIT 2018	2,5% relación SIT / EP en Servicios 2018
¢ 2.971.949 millones EP en la partida Servicios 2019	¢ 75.841 millones EP en SIT 2019	2,6% relación SIT / EP en Servicios 2019
¢ 2.851.831 millones EP en la partida Servicios 2020	¢ 77.272 millones EP en SIT 2020	2,7% relación SIT / EP en Servicios 2020

Nota:

^{1/} Al 31 de diciembre, incluye modificaciones y presupuestos extraordinarios

Fuente: Elaboración propia con información de la Contraloría General de la República.

Ahora bien, desde el 2015 los datos sitúan a las instituciones descentralizadas no empresariales como las que destinan mayor cantidad de recursos a servicios de telecomunicaciones, además de que muestran un incremento porcentual sostenido (Ver Cuadro 4). Dicha cifra podría tener relación con la naturaleza de sus miembros, entre otros, universidades, juntas de educación, juntas administrativas de escuelas y colegios.

En orden de importancia, aunque con una diferencia sustancial, el Gobierno Central destaca en segundo lugar. El tercer puesto es para las instituciones públicas financieras, aunque se debe notar que su importancia ha caído desde el 2015. Las representaciones menos significativas (*menores del 10%*) son de las empresas públicas no financieras, órganos desconcentrados y finalmente, los gobiernos locales. (Ver Cuadro 4)

Cuadro 4. Sector público: egresos presupuestados^{1/} para servicios de telecomunicaciones, según categoría de integrantes. Costa Rica. Periodo 2015-2020. (Distribución porcentual)

Año	Instituciones descentralizadas no empresariales	Gobierno central	Instituciones públicas financieras	Empresas públicas no financieras	Órganos desconcentrados	Gobiernos locales	Total
2015	33%	27%	25%	7%	5%	3%	100%
2016	45%	23%	18%	7%	4%	3%	100%
2017	43%	25%	17%	7%	5%	3%	100%
2018	43%	24%	16%	8%	5%	4%	100%
2019	39%	29%	14%	9%	5%	4%	100%
2020	39%	26%	16%	8%	6%	4%	100%

Fuente: Elaboración propia con información de la Contraloría General de la República.

En el periodo comprendido entre el 2015 al 2020, en términos absolutos lo presupuestado en servicios de telecomunicaciones se ha incrementado anualmente, sin embargo, la relación porcentual con el presupuesto total, a excepción de un salto entre el 2015 y 2016, se mantiene prácticamente invariable (Ver Ilustración II).

Ilustración II. Sector público: egresos presupuestados. Periodo 2015-2020. Costa Rica.

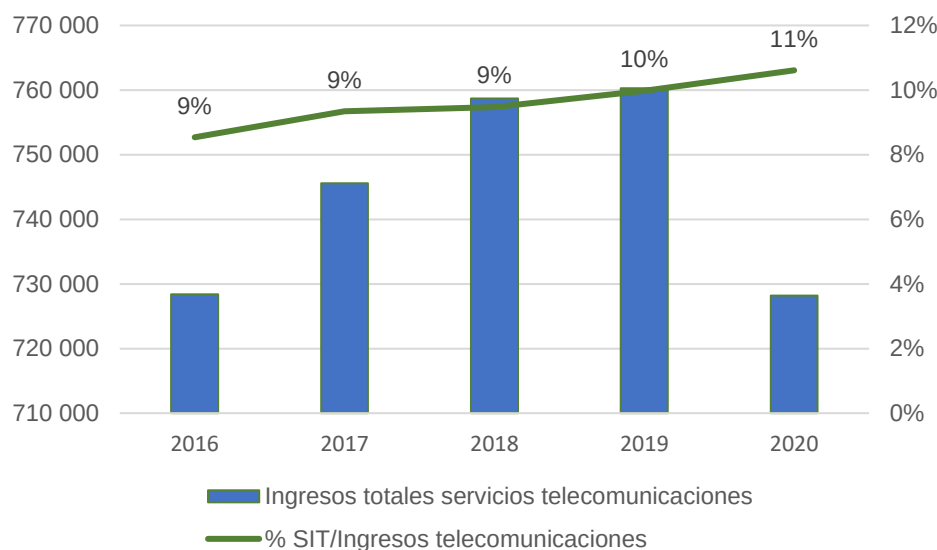
Sector Público – Egresos presupuestados		
¢ 22.692.193 millones Egresos presupuestados (EP)* 2015	¢ 46.057 millones EP en servicios de telecomunicaciones 2015	0.20% relación servicios de telecomunicaciones / EP 2015
¢ 23.764.198 millones Egresos presupuestados (EP)* 2016	¢ 62.196 millones EP en servicios de telecomunicaciones 2016	0.26% relación servicios de telecomunicaciones / EP 2016
¢ 25.345.325 millones Egresos presupuestados (EP)* 2017	¢ 69.641 millones EP en servicios de telecomunicaciones 2017	0.27% relación servicios de telecomunicaciones / EP 2017
¢ 27.183.243 millones Egresos presupuestados (EP)* 2018	¢ 71.850 millones EP en servicios de telecomunicaciones 2018	0.26% relación servicios de telecomunicaciones / EP 2018
¢ 29.399.642 millones Egresos presupuestados (EP)* 2019	¢ 75.841 millones EP en servicios de telecomunicaciones 2019	0.26% relación servicios de telecomunicaciones / EP 2019
¢ 29.641.154 millones Egresos presupuestados (EP)* 2020	¢ 77.272 millones EP en servicios de telecomunicaciones 2020	0.26% relación servicios de telecomunicaciones / EP 2020

*Al 31 de diciembre, incluye modificaciones y presupuestos extraordinarios

Fuente: Elaboración propia con información de la Contraloría General de la República.

El monto total de egresos presupuestados por el sector público para servicios de telecomunicaciones ha venido creciendo en relación con los ingresos totales por servicios de telecomunicaciones en el período 2016-2020⁷³.

Gráfico 4. Porcentaje que representan los egresos presupuestados del sector público para servicios de telecomunicaciones sobre el total de ingresos de servicios de telecomunicaciones. Costa Rica. Período 2016-2020. (Cifras en millones de colones y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con información de la Contraloría General de la República y la SUTEL.

8. SOBRE LA OFERTA DE SERVICIOS POR PARTE DE OPERADORES Y/O DE PROVEEDORES DE TELECOMUNICACIONES AL SECTOR PÚBLICO.

El impacto en términos económicos de los egresos presupuestados en los servicios integrados de telecomunicaciones⁷⁴ por parte del sector público resulta patente, como se desarrolló en la sección anterior, **se estima que en 2020 el Estado presupuestó un total de ₡ 77.272 millones para la adquisición de SIT, lo que representó un 2,7% del total de egresos presupuestados destinados a la adquisición de servicios y un 0,26% del total de egresos presupuestados**, y de ahí su importancia del Estado como demandante de servicios de telecomunicaciones para los oferentes de este tipo de servicios.

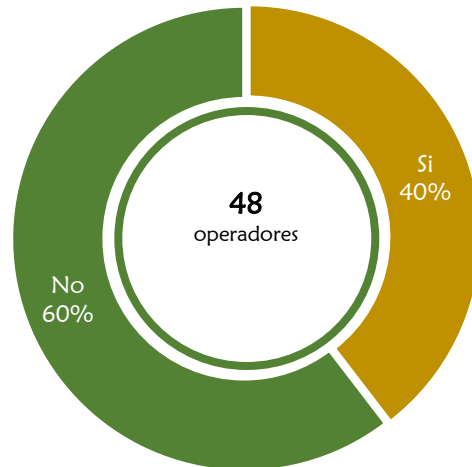
Cabe señalar, sin embargo, que no todos los proveedores de servicios de telecomunicaciones ofrecen sus servicios al sector público. Para el periodo 2015-2020, del total de operadores encuestados, los que no ofrecen sus servicios al Estado costarricense superan a los que sí lo hacen⁷⁵ (ver Gráfico 5).

⁷³ Según los montos indicados en el Informe de estadísticas del sector telecomunicaciones 2021 de la SUTEL.

⁷⁴ Indicados anteriormente que son los servicios de las partidas 1.01.04 y 1.02.04.

⁷⁵ Cifra en función de los proveedores de servicios de telecomunicaciones que respondieron a la encuesta efectuada, 48 respuestas en total.

Gráfico 5. Proveedores de servicios de telecomunicaciones: participación en contrataciones públicas. Costa Rica. Periodo 2015-2020. *(Distribución porcentual)*



Fuente: Elaboración propia con información recolectada a los proveedores de servicios de telecomunicaciones, expediente GCO-DGM-ESM-01636-2019.

La principal razón dada para no ofertar en contrataciones públicas es que el giro comercial de la empresa está enfocado exclusivamente en el sector privado; además se señalan como motivos adicionales los requerimientos administrativos o la alta inversión por la tramitología⁷⁶. Así que las justificaciones señaladas tienen un resultado común, la valoración costo-beneficio generan que el Estado sea poco atractivo como cliente, para ciertos proveedores de servicios de telecomunicaciones.

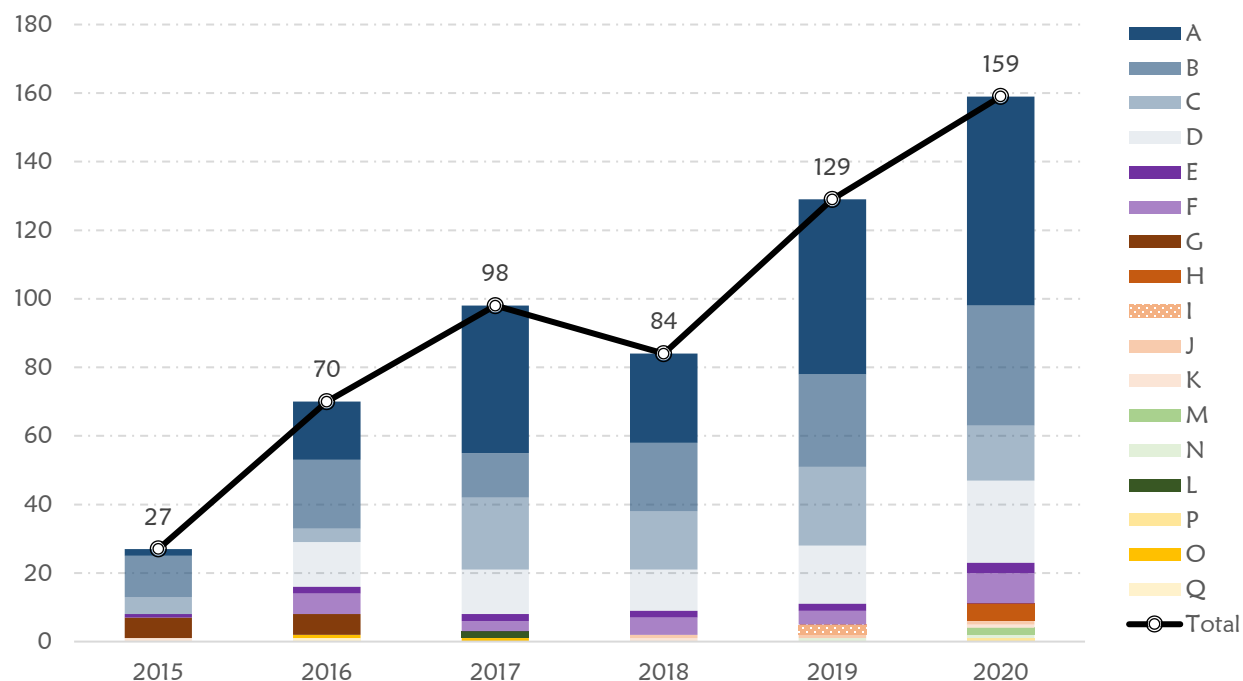
A las anteriores justificaciones se suma otras, pero de distinta naturaleza, **algunos proveedores indican que no participan de contrataciones públicas al no poder cumplir con los requisitos solicitados en los pliegos cartelarios, mencionándose como limitantes la experiencia, los recursos técnicos y los humanos requeridos.** También se señala uno de especial atención, la existencia de acuerdos previos de las instituciones con proveedores que limitan o incluso hacen nula la posibilidad de participar en ciertos procesos.

De tal manera que, al parecer existen proveedores que del todo no les interesa destinar recursos para competir por contrataciones públicas, pero también se pueden identificar otros que si bien están interesados abandonan la idea, por elementos propios de los pliegos cartelarios.

En contraste con los anteriores proveedores, existen aquellos que sí han ofertado contrataciones públicas entre el 2015 y 2020, acumulando en el periodo un total de 567 ofertas presentadas (ver Gráfico 6).

⁷⁶ Cifra en función de los proveedores de servicios de telecomunicaciones que respondieron a la encuesta efectuada, 48 respuestas en total.

Gráfico 6. Participación de los proveedores de servicios de telecomunicaciones en contrataciones públicas. Costa Rica. Periodo 2015-2020. *(Distribución porcentual de participación)*



Nota:

^{1/} De este cálculo se excluyeron dos empresas que, aunque si participan en licitaciones públicas, los datos brindados son imprecisos.

Fuente: Elaboración propia con información recolectada con los proveedores de servicios de telecomunicaciones, expediente GCO-DGM-ESM-01636-2019.

La característica relevante de los operadores encuestados es que la mayoría (E-Q) compite anualmente en una reducida cantidad de contrataciones públicas (ver Gráfico 6), aunque la mayoría mantenía personal, sobre todo parcial, monitoreando los concursos públicos.

En contraste con los oferentes esporádicos, destaca un grupo que participa activamente en las contrataciones públicas, concentrando estos integrantes el mayor peso de las ofertas realizadas por los proveedores encuestados (ver Gráfico 6).

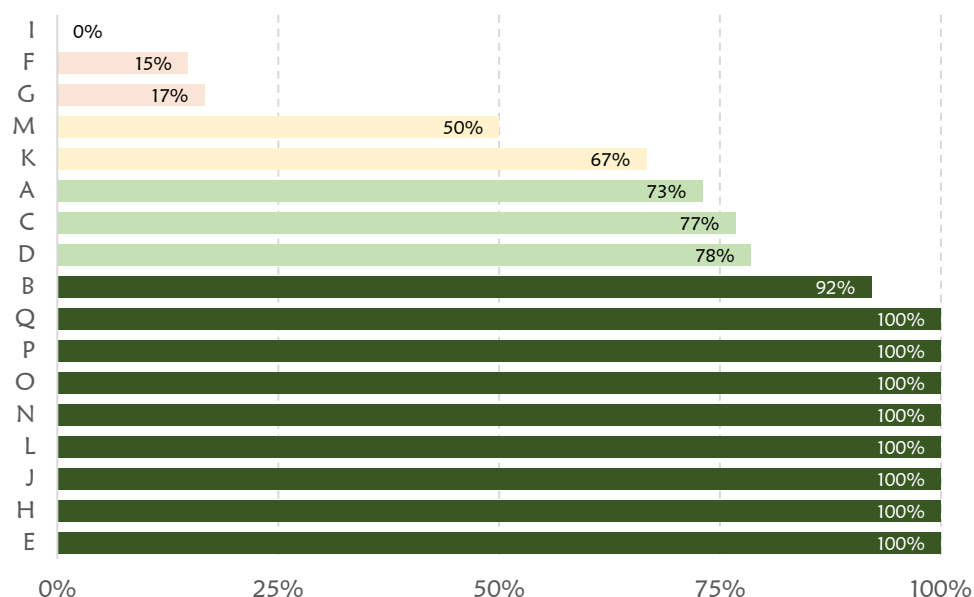
Este grupo activo está compuesto por cuatro proveedores, aunque debe notarse la diferencia entre ellos. El liderazgo está concentrado en un solo proveedor, seguido más de cerca por una empresa y lejanamente por los restantes, aunque se debe percibir el incremento en la cantidad de ofertas en concursos públicos por parte de C y D.

La información podría evidenciar un hallazgo clave sobre los patrones de comportamiento de los proveedores de servicios de telecomunicaciones encuestados, identificándose dos tipos, (1) los que encontraron en el sector público una oportunidad de negocios, participando activamente en

diversos concursos; y (2) aquellos que son contendientes muy ocasionales, quizás motivados por contrataciones específicas.

Identificados los tipos de oferentes, la tasa de éxito⁷⁷ permite medir capacidad global de los proveedores encuestados para ganar contrataciones públicas y comprender un poco más la dinámica de ofertas, en el periodo 2015-2020. A mayor tasa de éxito en principio, el operador posee mayor capacidad para ganar licitaciones, a menor tasa de éxito, menor capacidad.

Gráfico 7. Tasa de éxito de la participación de los proveedores de servicios de telecomunicaciones en contrataciones públicas. Costa Rica. Periodo 2015-2020. *(Distribución porcentual)*



Fuente: Elaboración propia con información recolectada con los proveedores de servicios de telecomunicaciones, expediente GCO-DGM-ESM-01636-2019.

Cuando se analizan los proveedores ocasionales existen diferencias extremas en sus tasas. Por un lado, se identifican aquellos que al parecer participan únicamente en contrataciones estratégicas, así se garantizan una tasa de éxito del 100%, es decir, contratación en que ofertan, son adjudicatarios. Y los restantes oferentes ocasionales enfrentan la tasa de éxito más baja de los proveedores encuestados.

De los proveedores activos, sobresale la capacidad de una de las empresas para ganar contrataciones públicas, y es que en los datos aportados se puede apreciar que dedica recursos para atender las oportunidades de negocios con el Estado. Las restantes empresas de la categoría poseen tasas por encima del 70%.

⁷⁷ La tasa de éxito es definida como la cantidad de ofertas que presenta el operador y la proporción de contrataciones que al finalmente le adjudican, en un mismo año.

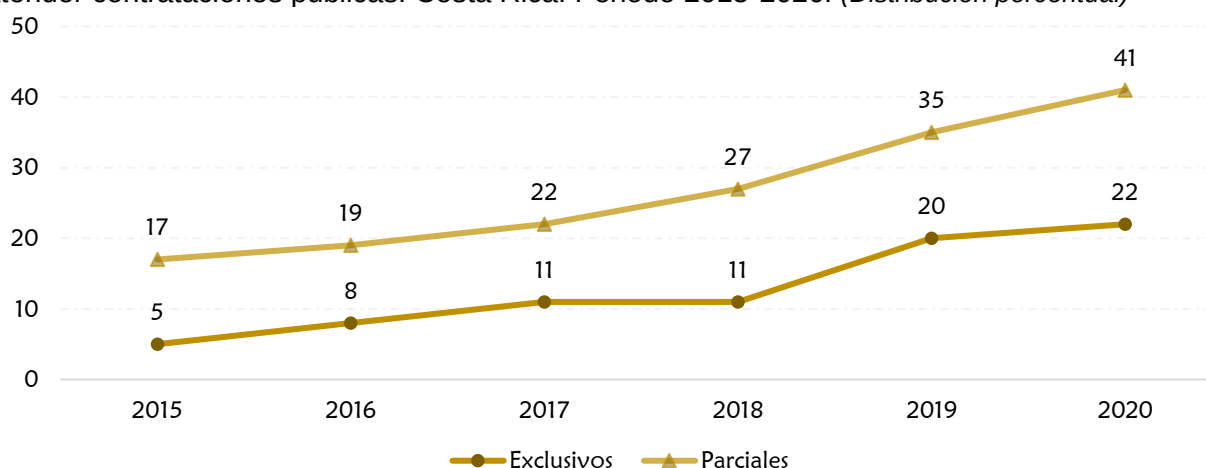
Un aspecto importante de señalar es que **los miembros de ambos grupos de proveedores oferentes señalaron que se han enfrentado a dificultades u obstáculos para materializar sus ofertas en ciertos concursos.**

La información disponible de los encuestados permite identificar al menos tres tipos de situaciones. **Las primeras relacionadas directamente con la rentabilidad de los proyectos y que están vinculadas a la capacidad de las empresas.** Luego, existe un grupo relacionado con los requisitos propios del cartel, que limitan o excluyen automáticamente a los proveedores. Y finalmente, la excepción establecida en la Ley 7494, que permite realizar contrataciones directas entre empresas estatales. Visualizándose en estas dos situaciones posibles barreras, a las que se debe prestar especial atención, por su efecto en la dinámica competitiva que debe prevalecer en los concursos públicos.

Aún y con las limitaciones señaladas, desde el punto de vista de crecimiento, la cantidad de ofertas presentadas por los proveedores indagados experimentaron un fuerte aumento, ya que pasaron de 27 ofertas en el 2015 a 159 en el 2020, lo que equivale a un aumento del 489% (ver Gráfico 6).

A partir de los datos anteriores no es de extrañar que, la cifra de empleados dedicados a atender contrataciones públicas sea de manera exclusiva o parcial, experimentara un claro crecimiento en el respectivo periodo (ver Gráfico 8), quizás mostrando que los proveedores buscan generar mayores oportunidades de ventas con el Estado. Mención aparte merecen tres proveedores en particular, que forman parte del “grupo activo”, por destinar el número mayor de empleados dedicados exclusivamente a las labores relacionadas con las contrataciones.

Gráfico 8. Proveedores de servicios de telecomunicaciones: trabajadores dedicados a atender contrataciones públicas. Costa Rica. Periodo 2015-2020. (Distribución porcentual)

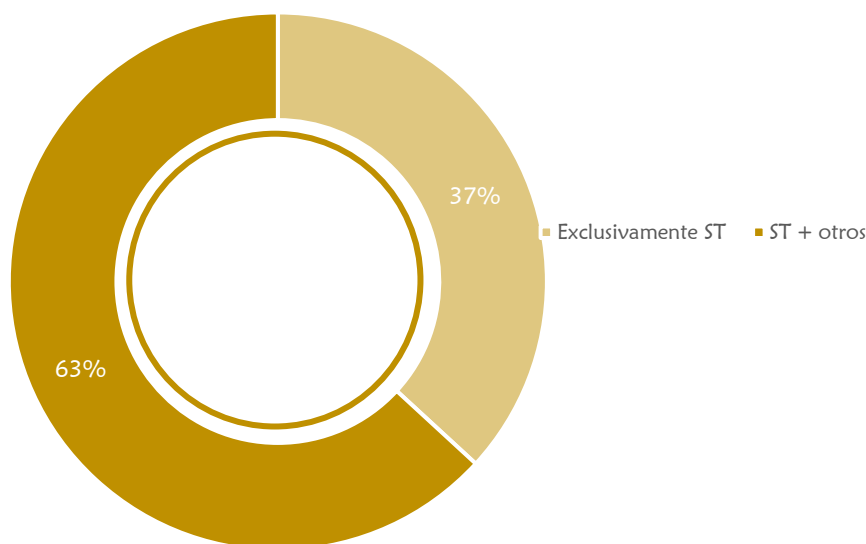


Fuente: Elaboración propia con información recolectada a los proveedores de servicios de telecomunicaciones, expediente GCO-DGM-ESM-01636-2019.

Así que los recursos destinados por los proveedores al monitoreo, elaboración de ofertas, seguimiento y subsanaciones de las contrataciones públicas podría ser una aproximación del interés de realizar negocios con los miembros del sector público.

A nivel de oferta al sector público, si bien algunos proveedores están especializados en servicios de telecomunicaciones (ST), tal como los definidos en la partida 1.02.04. del Clasificador, la mayoría además ofrece un amplio portafolio que incluye otros servicios como el almacenamiento de datos, procesamiento de datos, vigilancia y seguridad, mantenimiento-venta de equipos, venta o consultoría de software, alquiler infraestructura de telecomunicaciones, entre otros (ver Gráfico 9).

Gráfico 9. Servicios ofertados por los proveedores en contrataciones públicas. Costa Rica. Periodo 2015-2020. *(Distribución porcentual)*



Fuente: Elaboración propia con información recolectada con los proveedores de servicios de telecomunicaciones, expediente GCO-DGM-ESM-01636-2019.

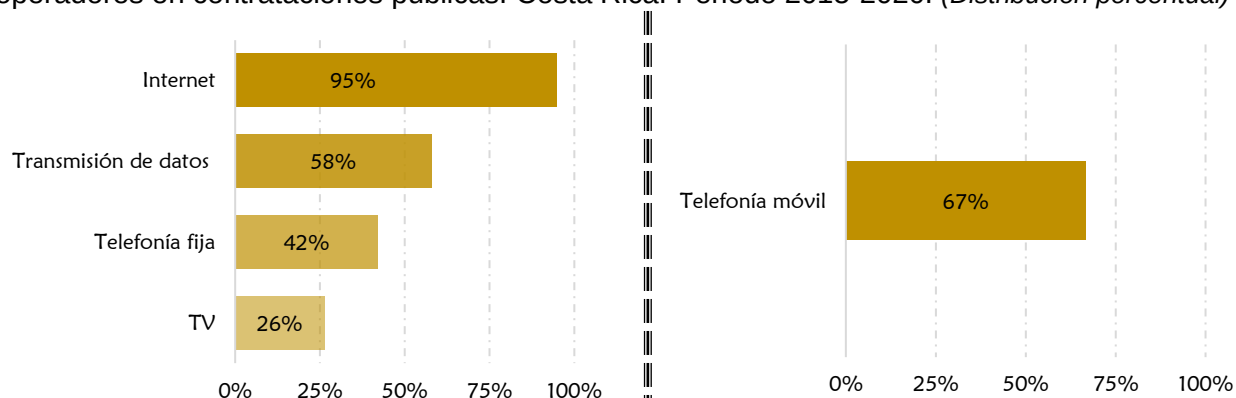
De manera, que al parecer los operadores no solo están en la capacidad de satisfacer la demanda de telecomunicaciones básicas, sino que pueden ofrecer servicios de valor agregado que podrían ser atractivos para sus clientes, desde el punto de vista de simplicidad e integración. Esto podría evidenciar la posible evolución de los operadores en la construcción de capacidades para ampliar los portafolios de servicios.

En cuanto a los servicios de telecomunicaciones, los datos 2015-2020 muestran que particularmente **la conectividad es el servicio que la mayoría de los operadores ha ofertado**

en algún momento al sector público. Y es que la conectividad ha cobrado especial importancia en el sector público, pues en la era de la información, la conectividad se ha vuelto clave para las labores de los diferentes miembros del Estado (ver Gráfico 10).

A nivel de telefonía móvil, se debe notar que existe un operador que, a pesar de tener la posibilidad tecnológica, no oferta al sector público (ver Gráfico 10)

Gráfico 10. Servicios de telecomunicaciones ofertados en alguna oportunidad por los operadores en contrataciones públicas. Costa Rica. Periodo 2015-2020. (Distribución porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información recolectada con los proveedores de servicios de telecomunicaciones, expediente GCO-DGM-ESM-01636-2019.

Como es esperable ofertar no garantiza que tengan alguna porción del presupuesto estimado para los SIT y el impacto de las ventas al Estado no es homogéneo en los proveedores encuestados. Para la gran mayoría representa menos del 10% de sus ingresos, pero para un reducido grupo de operadores el Estado se ha convertido en su principal cliente y fuente de ingresos⁷⁸.

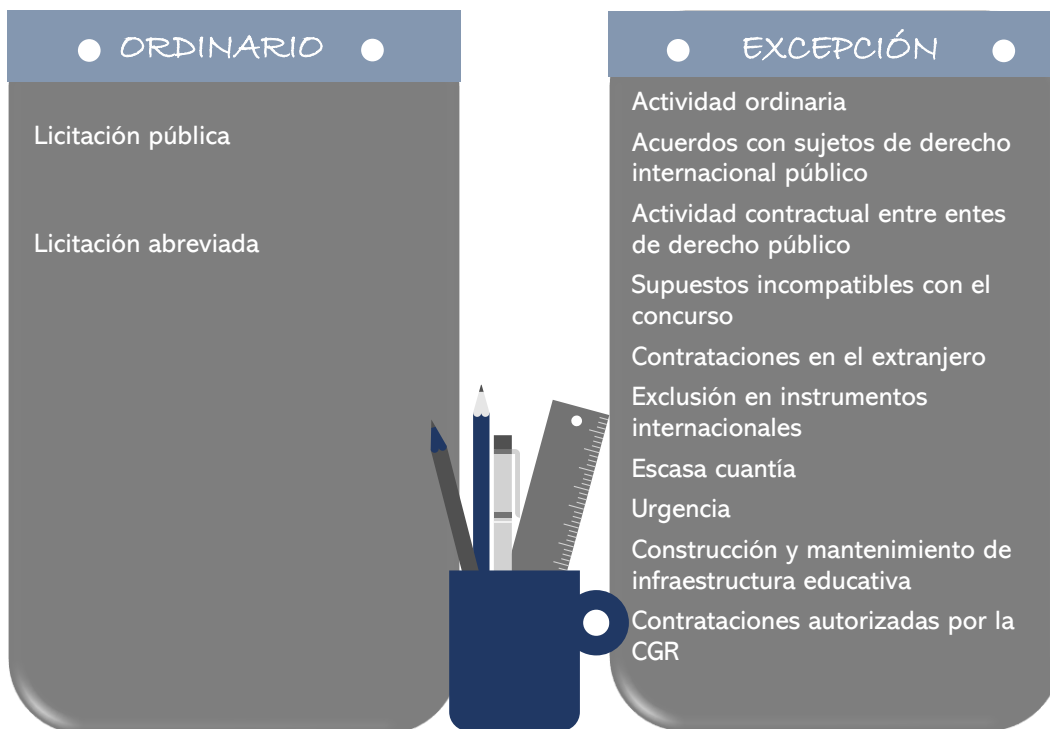
9. SOBRE LA ADJUDICACIÓN DE SERVICIOS TELECOMUNICACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO.

Los integrantes del sector público pueden adquirir bienes y servicios por medio de diferentes procedimientos de contratación administrativa. La CGR considera que existen dos tipos (1) los ordinarios y, (2) los procedimientos de excepción⁷⁹ (ver Ilustración II).

⁷⁸ Información recolectada de los proveedores de servicios de telecomunicaciones, expediente GCO-DGM-ESM-01636-2019.

⁷⁹ [Contraloría General de la República. Aspectos Básicos de Contratación Administrativa. Lección 2.](#)

Ilustración II. Procedimientos de contratación administrativa. Costa Rica. Marzo 2022.



Fuente: Elaboración propia con información de la Contraloría General de la República. Aspectos Básicos de Contratación Administrativa.

La Constitución Política de Costa Rica establece en su artículo 182:

*“Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, **se harán mediante licitación**, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo.”* (El resaltado es propio)

Siendo que la Constitución prevalece sobre toda otra norma, **los procedimientos ordinarios son considerados como la regla**. Y lo que distingue el uso de una licitación de la otra, es el monto de la compra.

Así en función de los incisos a) al j) de los artículos 27 y 84 de la Ley 7494, todos los años la CGR emite una resolución que establece los *“límites de Contratación Administrativa”*, para el sector público, teniendo cada uno de sus integrantes un “estrato”⁸⁰.

⁸⁰ El estrato A son las que poseen un mayor presupuesto, y las de del estrato J las de menor presupuesto.

En particular, **la licitación pública** promueve compras de mayor cuantía, por lo cual es realizada bajo estrictas formalidades y promoviendo la mayor participación. Pero además del monto, existen otros criterios para determinar si una compra debe efectuarse por esta modalidad: venta o enajenación de bienes, concesión de instalaciones públicas, cuantía inestimable y convenio marco. Por su parte, **la licitación abreviada** se aplica en aquellas compras que por monto no tipifica como pública.

Si bien los dos tipos de licitaciones son los procesos ordinarios más comunes, también la normativa contempla, el remate (artículos 101 y 102 del RLCA), las licitaciones con financiamiento (artículo 52 de la Ley 7494) y la subasta (artículos 106 al 114 del RLCA).

Por otro lado, los procedimientos excepcionales se utilizan cuando existe una norma legal que expresamente permita separarse de la modalidad de licitación o que sean la única manera de solventar una necesidad pública, incluso la CGR puede autorizar que se realice un procedimiento de este tipo⁸¹. El fundamento legal de los procedimientos de excepción se encuentra en los artículos 2 y 2 bis de la Ley 7494 y 133 al 147 del RLCA.

La Ley 7494 establece en el artículo 2 que se excluyen de los procedimientos de concursos:

- a) *La (actividad ordinaria)* de la Administración, entendida como el suministro directo al usuario o destinatario final, de los servicios o las prestaciones establecidas, legal o reglamentariamente, dentro de sus fines.*
- b) *Los acuerdos celebrados con otros Estados o con sujetos de derecho público internacional.*
- c) **La actividad contractual desarrollada entre entes de derecho público.**
- d) *La actividad de contratación que, por su naturaleza o las circunstancias concurrentes, no pueda ser sometida a concurso público o no convenga someterla, sea porque solo existe un único proveedor, por razones especiales de seguridad o por otras igualmente calificadas de acuerdo con el Reglamento de esta Ley.*
- e) *Las compras realizadas con fondos de caja chica, según se dispondrá reglamentariamente, siempre y cuando no excedan de los límites económicos fijados conforme al inciso anterior.*
- f) *Las contrataciones que se realicen para la construcción, la instalación o la provisión de oficinas o servicios en el exterior.*
- g) *Las actividades que resulten excluidas, de acuerdo con la ley o los instrumentos internacionales vigentes en Costa Rica.*
- h) *La actividad que, por su escasa cuantía, no convenga que sea sometida a los procedimientos ordinarios de concurso, de conformidad con los límites establecidos en el artículo 27 de esta Ley. En estos casos, la administración cursará invitación por lo menos a tres potenciales proveedores idóneos, si existen, y adjudicará a la oferta de menor precio, sin perjuicio de que se valoren otros factores que se estimen relevantes, lo cual deberá definirse en la invitación. La administración*

⁸¹ [Contraloría General de la República. Aspectos básicos de Contratación Administrativa. Los procedimientos de excepción.](#)

estudiará todas las ofertas que se presenten al concurso, independientemente de si provienen de empresas que fueron invitadas o no.

[...]” (lo destacado es intencional).

A su vez en relación con lo dispuesto en el inciso c) de dicho artículo, el RLCA dispone lo siguiente:

Artículo 138.-Actividad contractual desarrollada entre entes de Derecho Público. Las entidades de Derecho Público podrán celebrar contrataciones entre sí, sin sujeción a los procedimientos ordinarios de contratación, siempre y cuando esa actividad atienda al menos los siguientes requisitos:

1) Cumplir en lo pertinente con los requisitos previos establecidos en la Ley de Contratación Administrativa y este Reglamento, en particular, respecto de la correcta definición del objeto contractual y las fases de planificación y presupuestación. Asimismo, en fase de ejecución contractual serán aplicables las disposiciones de la Ley de Contratación Administrativa y este Reglamento.

2) Estar acreditado en expediente la idoneidad del sujeto público para la dotación del objeto contractual. El jerarca deberá acreditar en la decisión inicial los motivos técnicos y financieros que hacen de esta vía la mejor para la satisfacción del fin público, disponiendo de un estudio de mercado que considere a los potenciales agentes públicos y privados.

3) Observar el marco jurídico que regule las competencias legales de ambas partes.

4) Observar ambas entidades el equilibrio y la razonabilidad de sus prestaciones en sus relaciones contractuales.

5) Asegurar que la participación de la entidad contratada sea de al menos un 50% de la prestación objeto del contrato. Las contrataciones con terceros por parte de la contratada deberán estar referidas a cuestiones especializadas y según su régimen de contratación.

6) Acreditar financieramente la razonabilidad del precio, conforme a las disposiciones de este Reglamento.

Bajo ninguna circunstancia, la presente excepción podrá utilizarse como un mecanismo para la contratación de terceros sin atender los procedimientos ordinarios previstos en la Ley de Contratación Administrativa y este Reglamento.

Los convenios de colaboración suscritos entre entes de derecho público, en ejercicio de sus competencias legales, no estarán sujetos a las disposiciones de la Ley de Contratación Administrativa.”

Además, la Ley 7494 establece en el artículo 2 bis los procedimientos excluidos de concurso, pero autorizados por la CGR:

“a) Cuando los bienes, las obras o los servicios, en razón de su gran complejidad o su carácter especializado, solo puedan obtenerse de un número limitado de proveedores o contratistas, de

manera que por razones de economía y eficiencia no resulte adecuada la aplicación de los procedimientos ordinarios.

b) En los casos en que la administración, habiendo adquirido ya equipo tecnológico, decida adquirir más productos del mismo contratista, por razones de normalización o por la necesidad de asegurar su compatibilidad con los equipos tecnológicos que se estén utilizando, teniendo en cuenta si el contrato original satisfizo adecuadamente las necesidades de la administración adjudicadora, si el precio es razonable y, especialmente, si se descartó la existencia de mejores alternativas en el mercado.

c) Otras actividades o casos específicos en los que se acrediten suficientes razones para considerar que es la única forma de alcanzar la debida satisfacción del interés general o de evitar daños o lesiones a los intereses públicos.

[...]"

De tal manera que, los integrantes del sector público pueden efectuar **contrataciones directas**, siempre y cuando la norma legal lo faculte, entre otros:

- **Actividad contractual entre entes de derecho público.**
- Acuerdo con sujetos de derecho internacional público.
- Bienes o servicios para contratarse en el extranjero.
- Exclusión en instrumentos internacionales.
- Escasa cuantía.
- Construcción y mantenimiento de infraestructura educativa.
- Contrataciones de urgencia.

Y tal como se mencionó anteriormente, **para efectos de este estudio las compras públicas de servicios de telecomunicaciones efectuadas entre entes de derecho público, amparadas a la excepción dispuesta en el artículo 2 inciso c) de la Ley 7494, son de especial relevancia.**

Al establecer la Ley 8642 un proveedor de telecomunicaciones como toda “*persona física o jurídica, pública o privada, que proporciona servicios de telecomunicaciones disponibles al público sobre una red de telecomunicaciones con la debida concesión o autorización, según corresponda.*”, existen operadores de telecomunicaciones que son entes públicos de derecho: el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA), empresas públicas no financieras nacionales, además la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago (JASEC) y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH), ambas empresas públicas no financieras municipales.

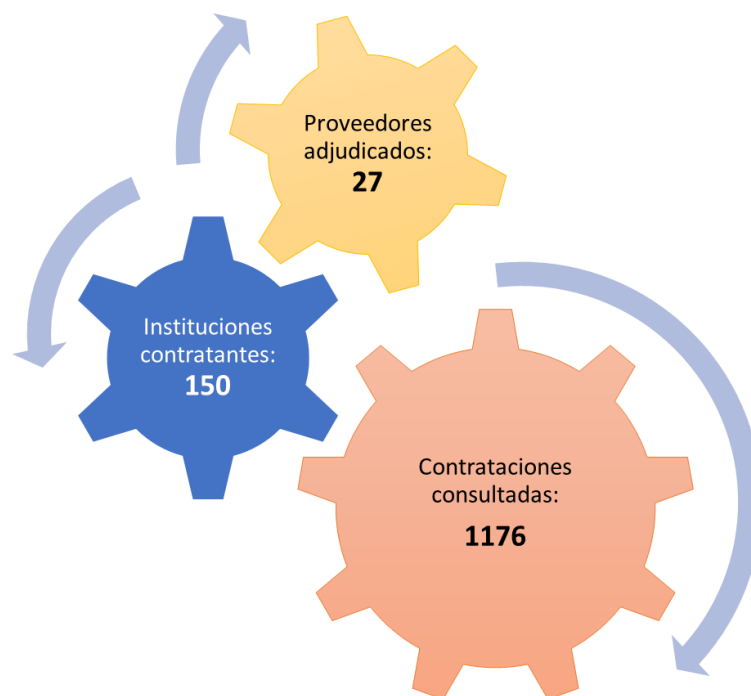
De tal manera, que los integrantes del sector público podrán celebrar contrataciones sin sujeción a los procedimientos de contratación, es decir, efectuar contrataciones directas amparadas al artículo 2, inciso c) de la Ley 7494 con el ICE, RACSA, JASEC y la ESPH, siempre y cuando la actividad que realice cada uno se encuentre habilitada dentro de sus respectivas funciones, es decir, sus competencias.

Si bien los datos del SICOP⁸² no incluyen el 100% de las contrataciones públicas⁸³, dado que como se indicó anteriormente, desde el 2016 los miembros del sector público están en un proceso gradual de adopción del sistema, estimándose por parte de la CGR que para 2021 el 72,9% del total de compras públicas se realiza dentro de la plataforma del SICOP, así un análisis de las contrataciones cursadas en esta plataforma representa una aproximación relevante del comportamiento de los procedimientos de contratación administrativa.

9.1 Sobre los datos generales del SICOP analizados.

Para el desarrollo del estudio se requirió extraer del SICOP una serie de contrataciones relevantes para el análisis. El primer paso, se refirió a la selección y extracción del total de contrataciones que hubieran sido adjudicadas a operadores y proveedores independientemente de la naturaleza del objeto contratado, lo cual representa un universo de 1176 contrataciones.

Ilustración III. Contrataciones extraídas del SICOP para su análisis. Costa Rica. 2016-2020.



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Integrado de Compras Públicas.

⁸² La base de datos del SICOP no incluye el 100% de las contrataciones pública, como se indicó anteriormente los miembros del sector público están en un proceso gradual de adopción del sistema.

⁸³ Según el estudio "USO DEL SISTEMA INTEGRADO DE COMPRAS PÚBLICAS (SICOP) EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS" del año 2021 de la Contraloría General de la República: "la cantidad de instituciones que adjudican en SICOP ha aumentado de 105 en ese año a 229 en 2021. Sin embargo, el 27,1% de los recursos adjudicados en 2021 se encuentran fuera del SICOP".

El segundo paso, se refirió a seleccionar para su análisis, aquellas contrataciones que se refirieran exclusivamente a servicios de telecomunicaciones.

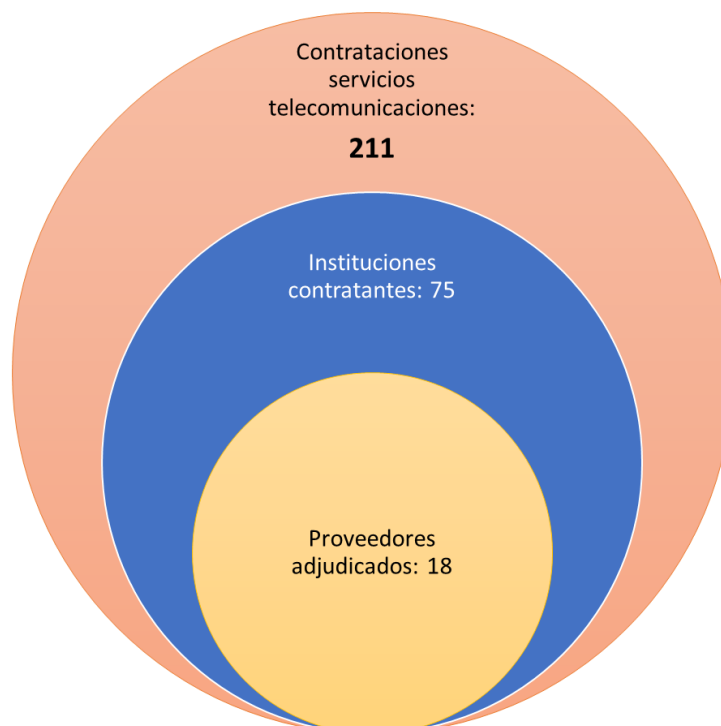
Cuadro 5. Servicios de telecomunicaciones: procedimientos de contratación administrativa por objeto contratado. Costa Rica. Periodo 2016-2020. *(Distribución absoluta y porcentual)*

Objeto	Cantidad	Proporción
Mantenimiento o venta de equipos	506	43%
Publicidad	217	18%
Telecomunicaciones	211	18%
Otros	121	10%
Venta o consultoría de software	81	7%
Servicio de centro de datos	40	3%
Total	1.176	100%

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Integrado de Compras Públicas.

Lo anterior evidencia que, del total de contrataciones adjudicadas a operadores o proveedores de servicios de telecomunicaciones entre 2016 y 2020, 211 correspondían a servicios de telecomunicaciones propiamente, mientras que las restantes 965 correspondían a servicios de otra naturaleza.

Ilustración IV. Contrataciones de servicios de telecomunicaciones analizadas. Costa Rica. 2016-2020.



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Integrado de Compras Públicas.

En materia de los proveedores adjudicados en los procesos de licitación analizados, se encuentran los siguientes:

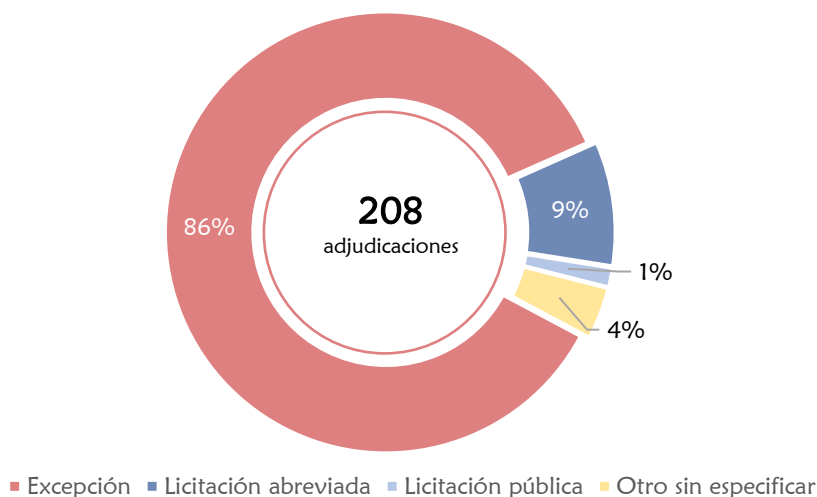
- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
- Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA)
- Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH)
- Telefónica de Costa Rica TC S.A.
- Holst Van Patten S.A.
- Millicom Cable Costa Rica S.A.
- Telecable S.A.
- Callmyway NY S.A.
- Claro CR Telecomunicaciones S.A.
- Redes Integradas Corporativas S.R.L. (REICO)
- Televisora de Costa Rica S.A.
- Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos R.L. (COOPELESCA R.L.)
- Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC)
- Comunicaciones J.I.R.K & J Sotoval S.A.
- Grupo Konectiva Latam S.A.
- Comercializadora Dennisalom Del Sur S.A. (Servcomsa)
- Cabletica S.A.
- Codisa Software Corporation S.A.

9.2 Sobre el análisis de la información en materia de telecomunicaciones.

Un primer aspecto para analizar es la modalidad de concurso empleada en los procedimientos de contratación administrativa. **Para el periodo 2016-2020, se han adjudicado a dieciocho operadores 208 contrataciones públicas relacionadas con servicios de telecomunicaciones⁸⁴, y como se aprecia en el Gráfico 11, los procedimientos de excepción (178) fueron la norma al contratar el Estado costarricense los servicios de telecomunicaciones, representando un 86% del total.**

⁸⁴ De las 211 contrataciones identificadas en el SICOP, se descartaron 3 porque no llegaron a ser adjudicadas.

Gráfico 11. Procedimientos de contratación administrativa adjudicados a proveedores de servicios de telecomunicaciones. Costa Rica. Periodo 2016-2020. *(Distribución porcentual)*



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Integrado de Compras Públicas.

El segundo aspecto de interés es la aplicación de las salvedades y en particular, destaca el crecimiento que han tenido las contrataciones de escasa cuantía, aunque en términos absolutos en el periodo 2016-2020 **las excepciones por el inciso c) (la actividad contractual desarrollada entre entes de derecho público), son las que se han aplicado la mayor cantidad de veces** (ver Cuadro 6).

Cuadro 6. Servicios de telecomunicaciones: procedimientos de contratación administrativa por modalidad de excepción. Costa Rica. Periodo 2016-2020. *(Distribución absoluta)*

Excepción artículo 2	Año					Total
	2016	2017	2018	2019	2020	
Inciso c)	8	21	20	12	16	77
Inciso h)	2	6	11	18	37	74
Inciso d)	0	3	4	6	3	16
No identificada	3	0	4	4	0	11
Total	13	30	39	40	56	178

* c) La actividad contractual desarrollada entre entes de derecho público.

d) La actividad de contratación que, por su naturaleza o las circunstancias concurrentes, no pueda ser sometida a concurso público o no convenga someterla, sea porque solo existe un único proveedor, por razones especiales de seguridad o por otras igualmente calificadas de acuerdo con el Reglamento de esta Ley.

h) La actividad que, por su escasa cuantía, no convenga que sea sometida a los procedimientos ordinarios de concurso, de conformidad con los límites establecidos en el artículo 27 de esta Ley.

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Integrado de Compras Públicas.

En el caso de las contrataciones de otros servicios asociados se presenta una situación similar en algunos tipos de servicios, según se detalla a continuación.

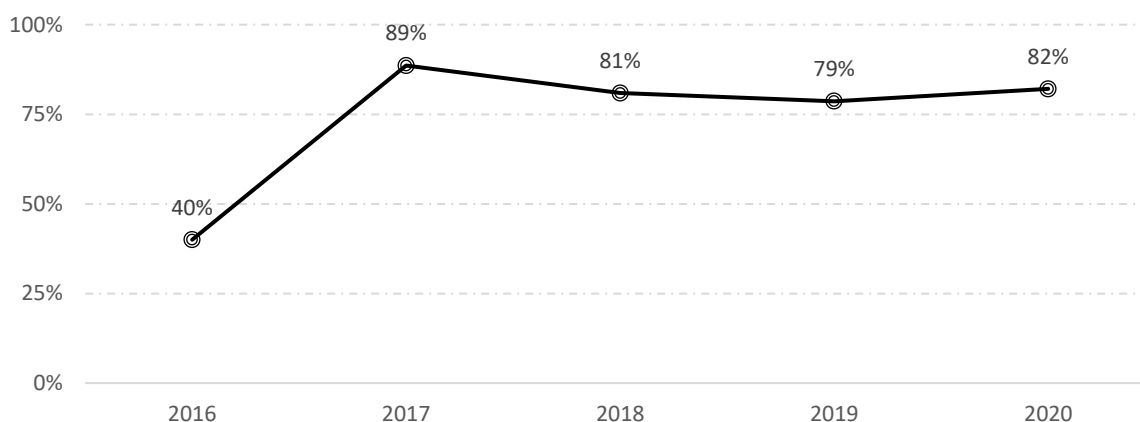
Cuadro 7. Servicios de telecomunicaciones: procedimientos de contratación administrativa por modalidad de excepción. Costa Rica. Periodo 2016-2020. *(Distribución absoluta)*

Servicio asociado	Total Contrataciones	Contrataciones Directas		Excepción Art. 2 Inciso c)	
		Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Mantenimiento o venta de equipos	506	300	59%	11	2%
Publicidad	217	174	80%	1	0%
Otros	121	108	89%	50	41%
Venta o consultoría de software	81	54	67%	16	20%
Servicio de centro de datos	40	32	80%	22	55%

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Integrado de Compras Públicas.

No obstante, a que las cantidades de contrataciones directas de actividad contractual desarrollada entre sujetos de derecho público no deja de ser representativa en materia de telecomunicaciones, ya que representan un 37% del total, es necesario abordarlas en términos monetarios.

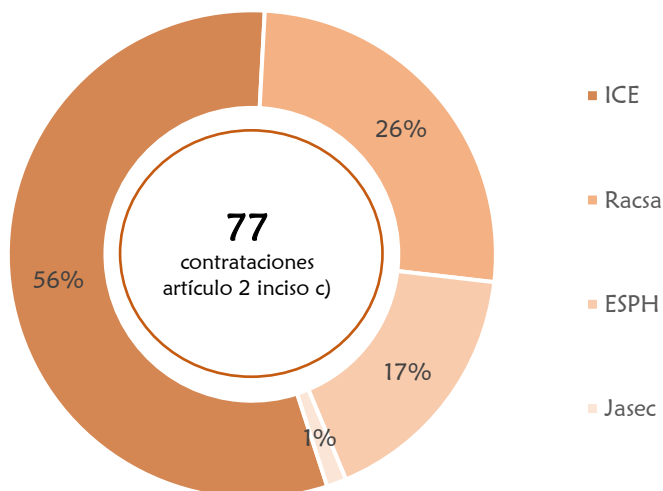
Gráfico 12. Servicios de telecomunicaciones: relación entre el monto total destinado a servicios de telecomunicaciones y el monto total adjudicado bajo la excepción dispuesta en el artículo 2 inciso c) de la Ley 7494. Costa Rica. Periodo 2016-2020. *(Distribución porcentual)*



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Integrado de Compras Públicas.

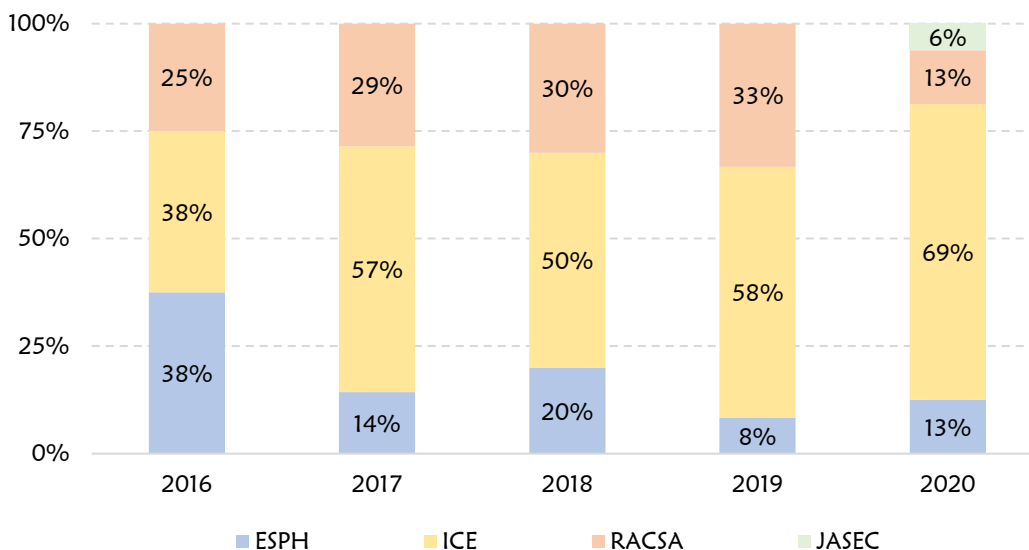
El análisis de los resultados podría evidenciar que la dimensión económica es mucho más importante para explicar **el impacto de la aplicación del artículo 2, inciso c) de la Ley 7494 en las contrataciones públicas, ya que después del año 2016, en términos del monto total adjudicado estas representan tasas superiores al 75%** (ver Gráfico 12).

Gráfico 13. Procedimientos de contratación administrativa tramitados por la excepción del artículo 2 inciso c) de la Ley 7494 adjudicados según operador. Costa Rica. Periodo 2016-2020. (Distribución porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Integrado de Compras Públicas.

Gráfico 14. Porcentaje de procedimientos de contratación administrativa adjudicados a proveedores de servicios de telecomunicaciones, bajo la excepción dispuesta en el artículo 2 inciso c) de la Ley 7494. Costa Rica. Periodo 2016-2020. (Distribución porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Integrado de Compras Públicas.

Tal como se muestra en el 0, **todas las empresas públicas, que poseen la condición de proveedor de servicios de telecomunicaciones, fueron adjudicatarias de algún concurso en el periodo 2016–2020**, empleando la excepción del artículo 2, inciso c) de la Ley 7494.

Cuadro 8. Monto adjudicado en los procedimientos de contratación administrativa a proveedores de servicios de telecomunicaciones, bajo la excepción dispuesta en el artículo 2 inciso c) de la Ley 7494. Costa Rica. Periodo 2016-2020. *(Distribución porcentual)*

Empresa	Año				
	2016	2017	2018	2019	2020
Grupo ICE	7,3%	92,1%	18,2%	97,5%	99,2%
RACSA	1,1%	21,5%	17,1%	8,8%	95,3%
ICE	6,2%	70,6%	1,1%	88,7%	3,9%
ESPH	92,7%	7,8%	81,8%	2,4%	0,7%
JASEC	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Integrado de Compras Públicas.

Si bien en los porcentajes de adjudicación los montos adjudicados por proveedores son fluctuantes, **las empresas del grupo ICE destacan en cuanto al total de los montos adjudicados** (ver Cuadro 88).

10. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

Los elementos previos permiten identificar que el segmento de compras del sector público representa alrededor de un 10% del total de ingresos del sector telecomunicaciones, lo que significó 77.272 millones de colones presupuestados en 2020 por el sector público para la adquisición de este tipo de servicios.

La Ley 7494 tiene como principios base, entre otros, la competencia y libre concurrencia en los procesos de contratación administrativa, los cuales buscan dotar a la administración de una mayor cantidad de ofertas, dándole la posibilidad a su vez de adquirir los bienes y servicios que requiere en las mejores condiciones posibles.

Para garantizar lo anterior, *“uno de los principios generales de la contratación administrativa es su sujeción a los concursos públicos, pues dentro de ellos operan como principios rectores la publicidad, el libre acceso y la igualdad de participación”* (Procuraduría General de la República, opinión jurídica OJ-076-2019).

En ese sentido, la licitación debe ser la regla del procedimiento de contratación administrativa. Sin perjuicio de lo anterior, la Ley 7494 dispone la posibilidad de que la Administración utilice otros procedimientos de contratación excepcionales contemplados en la ley.

Así, la Ley 7494 en su artículo 2 exceptúa de los procedimientos de concursos establecidos a una serie de actividades, entre las que destaca *“la actividad contractual desarrollada entre entes de derecho público”*. El artículo 138 del RLCA establece una serie de requisitos para que las entidades de Derecho Público puedan celebrar contrataciones entre sí sin sujeción a los

procedimientos ordinarios de contratación, disponiendo a su vez que *“bajo ninguna circunstancia, la presente excepción podrá utilizarse como un mecanismo para la contratación de terceros sin atender los procedimientos ordinarios previstos en la Ley de Contratación Administrativa y este Reglamento”*.

Este estudio ha permitido concluir que de 1176 contrataciones adjudicadas por medio de la plataforma del SICOP a operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones entre los años 2015 y 2020, 71% se adjudicaron bajo la figura de la contratación directa, de las cuales 21% se hizo bajo la figura de la excepción del artículo 2 inciso c) de la Ley 7494 relativa a la contratación entre entes del sector públicos.

Al considerar sólo los servicios de telecomunicaciones, se obtiene que, de un total de 208 contrataciones adjudicadas, un 80% lo hicieron bajo la figura de la contratación directa, de las cuales un 46% se hizo bajo la figura de la excepción relativa a la contratación entre entes del sector público.

En términos del monto total adjudicado las contrataciones adjudicadas bajo la figura de la excepción del artículo 2 inciso c) de la Ley 7494 representaron tasas superiores al 75% de los montos totales adjudicados, lo que se estima en un monto superior a los 7.000 millones de colones, los cuales se han distribuido entre cuatro operadores que a su vez constituyen entes del sector público, a saber: ICE, RACSA, ESPH y JASEC.

Un elemento esencial para tener en consideración en relación con los procedimientos de contratación directa ha sido señalado por la COPROCOM⁸⁵, quien ha indicado que *“en el procedimiento de contratación directa no procede recurso alguno contra el cartel. Lo que impide que empresas que se encuentran disconformes con los requisitos, especialmente en el caso de que estén orientados a que sólo los satisfaga una sola empresa, no tienen ninguna posibilidad de hacerlo ver a la Administración. Si se tratara de un procedimiento efectivamente excepcional, la limitación a la competencia podría no ser importante, no obstante, está comprobado que la mayor parte de las contrataciones públicas se realizan mediante este procedimiento”*.

Si bien la Sala Constitucional en su sentencia 2060-01 de las 15:24 horas del 04 de abril de 2001 ha reconocido que el establecimiento de las excepciones en materia de contratación administrativa son constitucionalmente válidas⁸⁶, también reconoce en esa misma sentencia que *“...el régimen constitucional establece como regla de principio el procedimiento concursal formal, es decir, la licitación, como el mecanismo idóneo para garantizar la más amplia participación de los proveedores en condiciones que permitan a la Administración seleccionar la mejor oferta del mercado, en aras de la más sana administración de los fondos públicos y el principio de eficiencia”*.

⁸⁵ COPROCOM (2016). Guía de Contratación Administrativa y Competencia. San José, Costa Rica. Recuperado el 02 de setiembre del 2021 en el sitio web: <https://www.coprocom.go.cr/publicaciones/HI%20GUIA-CONTRATACION-NV.html>

⁸⁶ “...es constitucionalmente válido que se establezcan en el ordenamiento calificadas excepciones a este régimen, que por sus especiales condiciones determinan que la realización de este tipo de concursos sea abiertamente incompatible con la consecución del fin público”.

En ese sentido la Procuraduría General de la República en su opinión OJ-076-2019, relativa a la modificación de la excepción dispuesta en el inciso c) del artículo 2 de la Ley 7494, ha indicado que *“...la contratación directa no rompe el ordenamiento constitucional, pero su regularidad jurídica depende de la efectiva realización de los supuestos que el legislador haya establecido como fundamento de la contratación directa”*.

El alto porcentaje de contrataciones de servicios de telecomunicaciones adjudicadas dentro de la plataforma del SICOP bajo la figura de la excepción del artículo 2 inciso c) de la Ley 7494 entre 2015-2020, pudiera haber repercutido a su vez el bajo interés de los operadores de telecomunicaciones de participar de los procesos de contratación pública del Estado, de tal forma que el 60% de los operadores encuestados por la SUTEL manifiesta que no participa en este tipo de concursos.

Más aún de los operadores que sí participan de este tipo de contrataciones, se encuentra que hay un grupo de sólo 4 operadores que pueden catalogarse como oferentes activos, ya que participan activamente en las contrataciones públicas. A su vez, incluso para estos cuatro proveedores existen diferencias en cuanto a su participación en este tipo de procedimientos. Por su parte los restantes proveedores de telecomunicaciones que participan en contrataciones del Estado pueden catalogarse como proveedores esporádicos, muchas veces de oportunidad, que participan únicamente en determinados concursos donde consideran que tienen la oportunidad de resultar adjudicatarios.

El desincentivo a la participación de diversos oferentes en los procesos de contratación pública del Estado puede tener consecuencias negativas a futuro, ya que desincentiva la competencia, y ha reconocido la Procuraduría General de la República en su opinión OJ-076-2019 que *“la idea es que dentro de la contratación administrativa exista la mayor competencia para que la Administración contrate con la persona física o jurídica que reúna las mejores condiciones para la satisfacción del interés público. Es por ello que el concurso tiene como objeto que participe el mayor número de oferentes para que la Administración pueda realizar una mejor selección”*.

De tal forma, el establecimiento de requisitos en los carteles de licitación que limitan o excluyen automáticamente a los proveedores, como los que han sido analizados por esta Superintendencia en su Opinión contenida en el informe 05150-SUTEL-OTC-2021, aprobada mediante acuerdo del Consejo de la SUTEL 031-046-2021⁸⁷ y el empleo inadecuado de la excepción establecida en el artículo 2 inciso c) de la Ley 7494, que permite realizar contrataciones directas entre entes del sector público, constituyen situaciones que generan barreras para que los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones puedan participar en procesos de licitación pública.

Las barreras que limitan la libre competencia en los procesos de compras públicas del Estado no sólo generan un efecto en los propios concursos públicos, sino también en la propia dinámica competitiva de los mercados.

⁸⁷ Disponible en el enlace: https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/05150-sutel-otc-2021_opinion_cd_enlaces_fibra_optica.pdf

Si bien la evolución de los mercados de telecomunicaciones ha sido positiva⁸⁸, manteniendo un crecimiento sostenido en la mayoría de los servicios ofrecidos, es innegable que la demanda del sector público de servicios de telecomunicaciones representa una porción importante del mercado, la cual ha sido estimada en este estudio que se ubica alrededor del 10% del total del mercado, lo que representa un segmento de mercado importante para los operadores y en particular para aquellos cuyo nicho de mercado es específicamente la prestación de servicios de conectividad empresarial⁸⁹, mercado en el cual operan diversos tipos de operadores, algunos de ellos pequeños operadores para los cuales la posibilidad de participar y resultar adjudicatario de los procesos de compras públicas del Estado puede ser un impulso relevante para su crecimiento.

En ese sentido es importante tener en cuenta que entre 2015 y 2020 de las contrataciones de servicios de telecomunicaciones que se realizaron en el SICOP, sólo 18 operadores resultaron adjudicados, lo que representa un 17% de un total de 109 operadores que se encuentra actualmente prestando servicios en el mercado.

El establecimiento de mecanismos que disminuyan la libre competencia en los procesos de compras públicas del Estado no sólo genera una distorsión en el mercado, sino que van en detrimento de los intereses del propio Estado, que al desincentivar la competencia obtiene en sus procesos de compra pública menos ofertas y por tanto, no recibe los beneficios propios de la libre competencia, como lo son: mejores precios, mejor calidad y mayor innovación.

Así, es necesario tener presente, que el Estado en su papel de “comprador” de bienes y servicios puede también generar una distorsión en los mercados. La OCDE⁹⁰ ha reconocido que “...el estado no solo puede distorsionar la igualdad de condiciones al favorecer a las entidades que controla o al permitir que esas entidades abusen de su poder de mercado, sino que también puede tomar medidas como comprador, regulador o partidario que pueden distorsionar la competencia en los mercados. en el que no compite”.

Asimismo, en el citado documento reconoce la OCDE que “para protegerse contra estos riesgos, los gobiernos pueden establecer reglas para la neutralidad competitiva a fin de ayudar a generar confianza en igualdad de condiciones, es decir, garantizar que ninguna empresa se vea favorecida o desfavorecida de una manera que impida, restrinja o distorsione la competencia dentro de un mercado”.

⁸⁸ SUTEL. (2021). *Estadísticas del sector de telecomunicaciones*. Costa Rica.

⁸⁹ En relación con el servicio de conectividad empresarial la RCS-266-2018 dispuso lo siguiente: “Actualmente coexisten diversos tipos de operadores en el mercado de conectividad empresarial costarricense. Por un lado, existe un grupo que nació hace muchos años con un fin concreto ajeno a telecomunicaciones, pero conforme crecieron su portafolio se diversificó a telecomunicaciones, tal como el caso de las cooperativas regionales. Por otro lado, existen empresas diversificadas coexistiendo con operadores que nacieron especializados en la atención a compañías que requieren servicios personalizados con cobertura nacional”.

⁹⁰ OECD (2019). *OECD Business and Finance Outlook 2019: Strengthening Trust in Business*. OECD Publishing, Paris.

11. POSIBLES RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA IDENTIFICADAS

Este estudio ha permitido identificar las siguientes restricciones a la competencia en los procesos de compras públicas del sector telecomunicaciones:

11.1 Restricciones a la participación.

El primer elemento para que exista competencia es la posibilidad de que diferentes agentes económicos, en el caso del sector telecomunicaciones, operadores o proveedores, puedan participar de la provisión de un determinado bien o servicio; en ese sentido un aspecto esencial a considerar es la posibilidad de los proveedores de participar de un determinado proceso de licitación.

Los datos analizados en este informe permiten evidenciar que para un 37% del total de contrataciones analizadas se empleó la figura de la excepción contenida en el inciso c) del artículo 2 de la Ley 7494. Se estima que, en términos de valor, estas contrataciones representaron el 75% de los montos adjudicados por medio de la plataforma del SICOP en el período 2015-2020 para la adquisición de servicios de telecomunicaciones.

Este tipo de concursos por sus propias características restringen la participación de competidores, excluyendo a los operadores de capital privado de poder participar de estos procesos de contratación con el Estado.

El mercado de las telecomunicaciones si bien es un mercado regulado, es un mercado en el cual los operadores y proveedores compiten en condiciones de competencia para la prestación de servicios de telecomunicaciones y desde esta perspectiva no debería existir diferencia entre las posibilidades que tienen distintos proveedores de satisfacer una determinada parte de la demanda del mercado, en este caso particular la demanda del sector público.

El eximir a los operadores públicos del requisito de tener que participar en procedimientos ordinarios de contratación administrativa por su mera condición de empresas del sector público representa una violación al principio de neutralidad competitiva que recoge la Ley 8642 en su artículo 3, donde establece como principios rectores, entre otros los siguientes:

“f) Competencia efectiva: establecimiento de mecanismos adecuados para que todos los operadores y proveedores del mercado compitan en condiciones de igualdad, a fin de procurar el mayor beneficio de los habitantes y el libre ejercicio del Derecho constitucional y la libertad de elección.

g) No discriminación: trato no menos favorable al otorgado a cualquier otro operador, proveedor o usuario, público o privado, de un servicio de telecomunicaciones similar o igual”.

Asimismo, la OCDE ha sido enfática al afirmar en múltiples instrumentos que es necesario que tanto las empresas públicas (SOE, por sus siglas en inglés de *state-owned enterprise*) como el mismo Estado, se ajusten a las reglas de la contratación pública, para que estas apliquen a entes

públicos y privados por igual, con el fin de cumplir con el principio de neutralidad competitiva, sea, cuando en un mercado nadie es sujeto de ventajas o desventajas⁹¹.

Mediante el empleo continuo y no justificado de dicha excepción, la cual como se vio incluso se emplea para la contratación de servicios ofrecidos por operadores públicos que no corresponden específicamente a la prestación de servicios de telecomunicaciones, como lo son el caso de servicios de centro de datos (donde 55% de las licitaciones analizadas se adjudicaron bajo la excepción contenida en el inciso c) del artículo 2 de la Ley 7494) o venta o consultoría de software (donde 20% de las licitaciones analizadas se adjudicaron bajo la excepción contenida en el inciso c) del artículo 2 de la Ley 7494) y otros asociados (donde 41% de las licitaciones analizadas se adjudicaron bajo la excepción contenida en el inciso c) del artículo 2 de la Ley 7494), se restringe el principio de libre competencia, *“norma no escrita que, en términos generales, le impone como deber garantizar la participación de la mayor cantidad posible de oferentes, esto a fin de poder contar con mayores opciones al momento de seleccionar la oferta que mejor satisfaga el interés público inspirante de la contratación y así le facilite el cumplimiento de los fines operativos de la Administración (Oficio 1675-2005)”*⁹².

En ese sentido, en el tanto el Estado decida favorecer a través de sus compras a sus propios operadores, podría provocar una discriminación susceptible de afectar la competencia del mercado, ya que al asignar sus recursos en favor de un determinado tipo de operadores afecta los principios de libre competencia, libre competencia e igualdad jurídica ante los procesos de licitación.

La Procuraduría General de la República en su Opinión Jurídica 083-2004 ha definido que: *“El principio de libre competencia o competencia en la contratación administrativa se afecta, cuando en el pliego de condiciones, la Administración establece especificaciones técnicas o regulaciones que tiendan a excluir la participación de posibles oferentes, ya que se restringe el acceso a la contratación (sentencia de la Sala Constitucional, N° 8195-2000 de 15:07 hrs. del 13 de setiembre de 2000) ... Por otra parte, se ha afirmado que la no sujeción al principio de “neutralidad tecnológica” puede auspiciar el establecimiento de posiciones dominantes contrarias a la libre competencia en el mercado e, incluso, la constitución de prácticas monopolísticas. Debe tomarse en cuenta que esas situaciones afectan la libre competencia, corolario de la libertad de comercio establecida en el artículo 46 de la Constitución Política (“... el principio de libre competencia, (que) es el fundamento de la libertad de empresa...”, Sala Constitucional, sentencia N° 3016-95 de 11:36 hrs. de 9 de junio de 1995)”*.

Asimismo, mediante el empleo de esta excepción la propia administración pública renuncia a los beneficios de la competencia, limitando la posibilidad de eventualmente obtener mejores condiciones (precio, plazo de entrega, calidad de servicio, entre otras) en los bienes y servicios que contrata.

⁹¹ OCDE (2012). Competitive Neutrality: Maintaining a level playing field between public and private business.” Pág. 17, 99 y 100

⁹² Resolución R-DCA-379-2007 de las once horas del cinco de setiembre del dos mil siete, de la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República.

El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile en su Sentencia TDLC 118/2012, consideración 6º y Resolución TDLC, de fecha 7 de abril de 2020, Rol 61/2020, reconoce que las licitaciones *“son aptas para crear mercados nuevos, eliminar o reemplazar los existentes, o afectar positiva o negativamente la competencia en unos u otros, dependiendo de las características y estructura de los mercados en que inciden, así como de las condiciones o requisitos de participación que se establezcan en las respectivas licitaciones o concursos”*.

De tal forma no debe subestimarse el papel que tiene el Estado como comprador de bienes y servicios en el mercado y la forma en que el doble rol de demandante y oferente de servicios tiene el potencial de generar distorsiones en la competencia de los mercados. Por lo cual, la administración pública debe promover la libre concurrencia en los concursos públicos, siendo que la licitación es el procedimiento de contratación pública que mejor promueve estos fines, lo cual ha sido reconocido por la Sala Constitucional en su sentencia de amparo 2633-93 de las 16:03 horas del 9 de junio de 1993, donde dispuso: *“En relación con los particulares el procedimiento de licitación, en tanto caracterizado por el principio de “publicidad” que lo informa, busca garantizar a los administrados la más amplia garantía de libre concurrencia, en condiciones de absoluta igualdad, en el procedimiento de contratación. El sistema tiende a evitar tratos preferenciales e injustos y el procedimiento de licitación definido por la Ley de la Administración Financiera de la República y el Reglamento de la Contratación Administrativa, «como el medio idóneo y el más deseado instrumento para el trámite de los contratos administrativos», se fundamenta en el doble propósito de lograr las mejores condiciones para la Administración Pública y de garantizar la libertad de oportunidades a los interesados y todo ello conforme el llamado principio de legalidad de la contratación administrativa, al que debe sujetarse todo el que quiera contratar con la Administración (véase el artículo 182 de la Constitución Política”;* y se concluyó que el obviar los procedimientos licitatorios además de implicar una burla al procedimiento constitucional de la licitación, constituyen también una violación *“...de los principios de la más amplia participación de los administrados y de la búsqueda de las mejores condiciones para la Administración, propicia y provoca, de hecho, la creación de monopolios de carácter privado, lo que el Estado está llamado a evitar. Y precisamente el camino para hacerlo, es permitiendo, como se indicó, la mayor participación posible de los particulares interesados, en condiciones de absoluta igualdad, en un procedimiento amplio y cristalino de contratación administrativa.”*

Sobre el uso de excepciones, la OCDE en su Recomendación para combatir la colusión en la contratación pública, indica que se debe:

“ii) Recurrir a licitaciones abiertas a la participación, limitando el uso de las posibles excepciones y de las contrataciones con un único proveedor. Las licitaciones mediante concurso deberán ser el método habitual en la contratación pública, como instrumento adecuado que son para lograr la eficiencia, combatir la corrupción, obtener unos precios justos y razonables y garantizar unos resultados competitivos. Si se dan circunstancias excepcionales que justifiquen limitar el uso de los concursos públicos y aconsejen el recurso a la contratación con un único proveedor, esas excepciones deberán quedar establecidas a priori, ser por motivos tasados y llevar aparejada la oportuna justificación cuando se recurra a ellas, sin perjuicio de que se tenga en cuenta, para su supervisión, el mayor riesgo que suponen de corrupción, incluida la de proveedores extranjeros.”

Para prevenir el uso indiscriminado de dicha excepción, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda mediante Circular DGABCA-NP-99-2015 se refirió a los *“Aspectos mínimos por considerar en contrataciones de servicios de Telecomunicaciones e Infocomunicaciones”*, donde se deja establecido que *“a partir de la promulgación de la Ley General de Telecomunicaciones, la Administración puede optar por contratar mediante un concurso ordinario”*, y define que en los procesos de compras de servicios de telecomunicaciones las administraciones contratantes deben tomar en consideración una serie de consideraciones, mismas que continúan siendo válidas:

- *“Acreditar en el expediente respectivo los estudios técnicos y legales, que determinaron la selección del servicio que ofrece el proveedor respectivo.”*
- *Analizar la idoneidad del proveedor que brinda el servicio a contratar, a fin de determinar si este cumple a satisfacción las especificaciones técnicas que solventan la necesidad que origina la contratación, cumpliendo así con la obligación de administrar los recursos públicos en apego a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia, economía.*
- *Deberá la Administración contratante monitorear periódicamente tanto el servicio recibido como los que se ofrecen el mercado, a efectos de verificar si las prestaciones que recibe son las más convenientes. Una vez vencido el plazo de la contratación, la administración contratante está obligada a verificar si existen mejores condiciones en el mercado que puedan satisfacer de una mejor manera el interés público, garantizando una sana administración de los fondos públicos.*
- *Este tipo de contrataciones no deben ser por plazo indefinido, se recuerda que las mismas deben explicitar la vigencia de los contratos de prestación del servicio según corresponda”.*

Finalmente, conviene tener presente que la nueva Ley 9986, que entrará en vigor el 1 de diciembre de 2022, mantiene la excepción de los procedimientos ordinarios a la actividad contractual desarrollada por entes de derecho público, disponiendo:

“ARTÍCULO 3- Excepciones

Se exceptúan de los procedimientos ordinarios establecidos en esta ley únicamente las siguientes actividades:

...

b) La actividad contractual desarrollada entre sí por entes de derecho público, cuando el objeto contractual se encuentre dentro de las facultades legales del ente a contratar. Para recurrir a esta excepción debe quedar acreditado en el expediente electrónico la idoneidad del ente público que se pretende contratar, debiendo este realizar al menos un setenta por ciento (70%) de la prestación del objeto contractual.

Las contrataciones con terceros por parte del ente público contratado deberán estar referidas a cuestiones especializadas y observar los procedimientos establecidos en la presente ley. Esta excepción no podrá utilizarse como un

mecanismo para la contratación de terceros sin atender los procedimientos establecidos en esta ley.

...

Si bien dicha norma ajustó varias de las excepciones hoy vigentes en la Ley 7494, no todas fueron eliminadas, entre las que se encuentra precisamente, la actividad contractual desarrollada entre sí por entes de derecho público. Si bien desde la perspectiva de la competencia no se encuentra por parte de esta autoridad sectorial de competencia una circunstancia excepcional que justifique la tipificación de este tipo de actividad contractual como excepcional y por tanto se considera que dicha excepción debería eliminarse al valorarse que la misma no fomenta la competencia, no respeta el principio de neutralidad competitiva y tampoco se acerca a la mejor práctica internacional en materia de contratación pública y por tanto no tiene un claro beneficio o un fin público, no se deja de reconocer que la nueva norma en cuestión, al menos resulta en un avance en relación con la excepción actual contenida en el artículo 2 inciso c) de la Ley 7494.

Sin embargo, resulta necesario esperar la entrada en vigor de dicha norma y la forma en que será aplicada por las entidades que conforman el sector público, para determinar si la misma logra o no eliminar la restricción injustificada a la competencia que produce actualmente el artículo 2 inciso c) de la actual Ley 7494.

Otra forma que pueden tomar las limitaciones a la participación en los procesos de licitación pública se refiere al establecimiento de requisitos o condiciones que restrinjan la participación de eventuales oferentes. Como se ha venido desarrollando, el limitar libre participación en las contrataciones públicas va en contra del mejor interés de la propia administración, ya que reduce las ofertas que recibe en los procesos de concurso.

Asimismo, el aumentar el número de oferentes es un elemento relevante, no sólo desde la perspectiva de obtener las mejores condiciones para la propia administración contratante, sino también para prevenir que a futuro se desarrollen situaciones de colusión, ya que pocos competidores en un mercado incrementan riesgos de comportamiento colusivo.

En ese sentido el inadecuado diseño de los carteles de licitación, al incorporar cláusulas y requisitos innecesarios o restrictivos de la libre participación, pueden producir efectos sistemáticos en los niveles de competencia, al cambiar los incentivos de los oferentes del mercado de participar en los procesos de compra pública del Estado. Una situación similar se produce al incorporar metodologías de calificación de ofertas inadecuadas, que favorezcan la adjudicación de determinados tipos de operadores o tecnologías, por ejemplo, o al sobreestimar la exigencia de experiencia necesaria para la ejecución del contrato; en ese sentido, la ponderación de la metodología de evaluación de ofertas no debería ponderar de manera desmedida factores que no contribuyan a la selección de la mejor oferta, sino que constituyan barreras artificiales a la libre competencia.

Cuando el diseño de los términos de referencia es inadecuado, bien sea por incluir requisitos de admisibilidad demasiado exigentes o innecesarios o por definir un mecanismo de adjudicación que no es competitivo, se restringe la libre participación. En ese sentido la Sala Constitucional, en su sentencia 8195-2000 de las 15:07 horas del 13 de setiembre de 2000 dispuso lo siguiente:

“El principio de libre competencia o concurrencia en la contratación administrativa se afecta, cuando en el pliego de condiciones, la Administración establece especificaciones técnicas o regulaciones que tiendan a excluir la participación de posibles oferentes, ya que se restringe el acceso a la contratación.”

Al respecto la COPROCOM⁹³ ha indicado lo siguiente: *“Es frecuente encontrarse que la Administración establece en la oferta de compra un requisito que solamente cumple una compañía o un pequeño número de empresas en el país, con lo cual se limita el número de oferentes. La normativa que rige las compras de los entes públicos establece que todo requisito específico que la administración incluya como parte de los factores a considerar en un proceso de contratación, debe ser indispensable para la satisfacción del interés público que la justifica. Por ello, los entes de la administración, están obligados a poner especial cuidado en la forma en que redactan las condiciones y requisitos a considerar, para no incluir condiciones irrelevantes para la satisfacción del fin público, que atenten contra el principio de libre competencia, que de conformidad con la ley, debe imperar en todo proceso de contratación administrativa. Con ello se evita que sin justificación alguna, oferentes potenciales no puedan participar en el concurso público, causando con ello un perjuicio a la administración, al verse impedida de contemplar quizás mejores ofertas”.*

De similar forma, la Procuraduría General de la República en su opinión OJ-076-2019 ha indicado que *“La idea es que dentro de la contratación administrativa exista la mayor competencia para que la Administración contrate con la persona física o jurídica que reúna las mejores condiciones para la satisfacción del interés público”.*

El establecimiento de requisitos de admisibilidad o de metodologías de calificación de ofertas inadecuadas que puedan restringir la libre concurrencia en los procesos de licitación se vuelve de particular importancia al tomar en consideración que un 80% del total de contrataciones analizadas de la plataforma del SICOP referentes a servicios de telecomunicaciones se tramitó bajo la figura de la contratación directa, la cual, según lo establecido en el 178 del RLCA, no posee recurso de objeción al cartel, lo que implica que eventuales operadores interesados en participar de un proceso de licitación quedan en una situación en la cual no pueden hacer ver a la administración lo inadecuado de los requisitos dispuestos en el cartel y por tanto la existencia de eventuales restricciones a la participación no puede ser corregida por la administración.

En ese sentido, el riesgo de que requisitos inadecuados logren restringir la libre concurrencia en los procesos de licitación se vuelve relevante considerando el porcentaje de contrataciones que se tramitan bajo la figura de la contratación directa. Sobre el particular la COPROCOM⁹⁴ ha indicado lo siguiente: *“Cabe indicar que en el procedimiento de contratación directa no procede recurso alguno contra el cartel. Lo que impide que empresas que se encuentran disconformes con los requisitos, especialmente en el caso de que estén orientados a que sólo los satisfaga una*

⁹³ COPROCOM (2016). Guía de Contratación Administrativa y Competencia. San José, Costa Rica. Recuperado el 02 de setiembre del 2021 en el sitio web: [https://www.coprocom.go.cr/publicaciones/H\)%20GUIA-CONTRATACION-NV.html](https://www.coprocom.go.cr/publicaciones/H)%20GUIA-CONTRATACION-NV.html)

⁹⁴ COPROCOM (2016). Guía de Contratación Administrativa y Competencia. San José, Costa Rica. Recuperado el 02 de setiembre del 2021 en el sitio web: [https://www.coprocom.go.cr/publicaciones/H\)%20GUIA-CONTRATACION-NV.html](https://www.coprocom.go.cr/publicaciones/H)%20GUIA-CONTRATACION-NV.html)

sola empresa, no tienen ninguna posibilidad de hacerlo ver a la Administración. Si se tratara de un procedimiento efectivamente excepcional, la limitación a la competencia podría no ser importante, no obstante, está comprobado que la mayor parte de las contrataciones públicas se realizan mediante este procedimiento.”

La OCDE⁹⁵ ha indicado que “*Cuando la distorsión es causada por las acciones de los gobiernos como comprador de servicios, estas pueden abordarse siguiendo la recomendación de la OCDE sobre contratación pública*”, en ese sentido dicha organización en la recomendación de su Consejo para combatir la colusión en la contratación pública, en lo que respecta al diseño de los procesos de licitación para la maximización de la participación potencial de licitantes que compitan genuinamente y la elección de los criterios de evaluación y adjudicación de las ofertas, recomienda tener en consideración los siguientes principios:

En materia de diseño del proceso de licitación:

- Evitar restricciones innecesarias que reduzcan el número de licitantes calificados.
- Especificar requisitos mínimos que sean proporcionales con el tamaño y contenido del contrato licitado.
- Requerir grandes sumas en garantía de los licitantes como condición para presentar ofertas.
- Reducir las limitaciones a la participación extranjera en las compras gubernamentales.
- Calificar a los licitantes durante el proceso de adquisición para evitar las prácticas colusivas entre grupos calificados con antelación y aumentar el nivel de incertidumbre entre las empresas en cuanto al número y la identidad de los oferentes. Evitar que transcurran periodos largos entre la calificación y la adjudicación.
- Reducir el costo de preparación de la licitación al:
 - Racionalizar los procesos de licitación en términos de tiempo y de productos.
 - Agrupar ofertas para repartir los costos fijos de preparar una oferta.
 - Mantener listas de contratistas aprobados o de certificación por parte de organismos oficiales.
 - Contemplar la asignación del tiempo adecuado para que las empresas preparen y presenten una oferta.
 - Utilizar un sistema de licitación electrónica.
- Permitir las ofertas sobre ciertos lotes u objetos en el contrato o combinaciones de estos en lugar de ofertas sólo sobre el total del contrato.
- No descalificar a los participantes en futuras competencias o eliminarlos inmediatamente de una lista de licitantes si no presentan ofertas en licitaciones recientes.
- Tener flexibilidad con respecto al número de empresas de las que se requiere una oferta.

En materia de evaluación y adjudicación de la oferta:

- Valorar el impacto de los criterios de selección sobre la competencia futura.

⁹⁵ OECD (2019). *OECD Business and Finance Outlook 2019: Strengthening Trust in Business*. OECD Publishing, Paris.

- Describir los criterios y ponderarlos adecuadamente con anticipación, cuando se evalúen ofertas con base en criterios distintos del precio (calidad del producto, servicios post-venta, entre otros), a fin de evitar cuestionamientos posteriores a la adjudicación. Si se utilizan correctamente, estos criterios recompensan la innovación y las medidas que racionalizan costos, a la vez que fomentan el establecimiento competitivo de precios. El grado al que se revelan con antelación los criterios de ponderación al cierre de la oferta pueden afectar la capacidad de los licitantes para coordinar su oferta.
- Evitar cualquier tipo de trato preferencial para cierta categoría o tipo de proveedor.
- No favorecer a los proveedores que ya prestan sus servicios.
- No hacer énfasis excesivo en la importancia de los registros de desempeño. Cuando sea posible, considerar experiencias relevantes adicionales.
- No dividir contratos entre proveedores con ofertas idénticas.
- Investigar si los precios o las ofertas no parecen tener sentido.
- Mantener la confidencialidad de los términos y las condiciones de la oferta de cada empresa.
- Reserva de no adjudicación bajo sospecha de resultado anticompetitivo.

12. RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO

En virtud de lo desarrollado de previo, se recomienda implementar las siguientes recomendaciones, como mecanismos que contribuyan a contrarrestar las barreras en los procesos de compras públicas del Estado de servicios de telecomunicaciones que han sido detectadas:

1. Recomendar el Poder Ejecutivo, a través de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, emitir una política de neutralidad competitiva en compras públicas, con lineamientos para aplicar la excepción directa contenida en el inciso c del artículo 2 de la Ley de Contratación Administrativa, con el objetivo de que se haga un uso más riguroso de esa figura en la contratación de servicios de telecomunicaciones.
2. Recomendar a la Contraloría General de la República, respecto de la administración descentralizada, emitir una política de neutralidad competitiva en compras públicas, con lineamientos para aplicar la excepción directa contenida en el inciso c del artículo 2 de la Ley de Contratación Administrativa, con el objetivo de que se haga un uso más riguroso de esa figura en la contratación de servicios de telecomunicaciones.
3. Promover las modificaciones legales necesarias para que se elimine la aplicación de la excepción contenida en el inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa, en relación con los servicios de telecomunicaciones que se presten en condiciones de competencia.
4. Realizar acciones de promoción de la competencia destinadas a las proveedurías de la administración pública encaminadas a proveer información sobre la importancia de favorecer la mayor concurrencia de oferentes en los procesos de contratación pública, en particular se propone:

- a. Emitir una guía de buenas prácticas relativa al diseño de carteles de licitación para procesos de compras públicas de servicios de telecomunicaciones.
 - b. Elaborar material infográfico enfocado a concientizar sobre la importancia de favorecer la libre competencia y competencia en los procesos de compras públicas de servicios de telecomunicaciones.
 - c. Organizar talleres dirigidos a proveedurías de la administración pública con el objetivo de diseminar buenas prácticas en materia de contratación y generar conciencia sobre la importancia de favorecer la mayor participación en los procesos de compras públicas de servicios de telecomunicaciones.
5. Desarrollar en el plazo de 2 años un sistema de monitoreo que permita a la SUTEL determinar cuándo se publican en el SICOP licitaciones de servicios de telecomunicaciones, con el objetivo de revisar de forma proactiva aquellas que puedan incluir requisitos que limiten la libre competencia de oferentes, y promover la emisión de recomendaciones, en el marco de las facultades dispuestas en el artículo 21 de la Ley 9736, a fin de eliminar elementos que puedan obstruir el principio de competencia y libre competencia.

Apéndice I

SOBRE LA RECOLECCIÓN DE DATOS.

El sector público costarricense está integrado por un conjunto diverso de instituciones (Ver Apéndice II), centrándose el primer reto del estudio en la obtención de información cuantitativa y cualitativa, que permitiera realizar la caracterización de un mercado de compras públicas en servicios de telecomunicaciones, con instituciones de naturaleza tan heterogénea.

Así que con la intención profundizar el análisis, este estudio de mercado estuvo marcado por un proceso de consulta, investigación y recolección extenso. Siendo la primera tarea por cumplir el desarrollo de estrategias de búsqueda para un recurso vital.

La información cuantitativa proviene de fuentes primarias, sea de instituciones públicas o recolectada directamente con los involucrados, además la información cualitativa fue generada a partir de textos normativos, publicaciones de autoridades de competencia e informes.

La primera exploración para obtener se dio a inicios del 2020, donde formalmente se sostuvieron reuniones con doce actores clave para el estudio: Cámara de Infocomunicación y Tecnología (INFOCOM), Cámara Costarricense de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC), Millicom, Telecable, Claro, Telefónica, Cabletica, RACSA, ICE, ESPH y JASEC. Además, de manera informal se conversó con funcionarios del Ministerio de Hacienda. La serie de entrevistas brindaron insumos para identificar diversos eslabones a abordar del sector público costarricense.

En la recopilación de datos de carácter público, el Ministerio de Hacienda y la CGR se convirtieron en fuentes básicas datos cuantitativos.

La CGR es el órgano constitucional, auxiliar de la Asamblea Legislativa que fiscaliza el uso de los fondos públicos que utilizan las instituciones del Estado, dispone de vasta información sobre presupuestos, entre otros.

El Ministerio de Hacienda como institución rectora de la política fiscal que garantiza la obtención y aplicación de los recursos públicos. En particular, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley 8131, establece como órgano rector en materia de contratación pública y administración de bienes del Gobierno Central, a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.

La recolección de datos a terceros inició con los gobiernos locales, con el objetivo de determinar si incluirlos en el estudio. Así por medio de una encuesta se recopiló información de patrones y percepciones sobre compras públicas y telecomunicaciones, midiendo asuntos centrales que interesaban para este estudio, tales como uso de excepciones en contrataciones, empleo de la plataforma del SICOP, proveedores y servicios de telecomunicaciones, además de presupuesto. Además, para el periodo comprendido entre el 2015 y el 2021 se solicitó por medio de un cuestionario información sobre contrataciones públicas en servicios de telecomunicaciones a los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones.

APÉNDICE II CLASIFICADOR INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO⁹⁶

GOBIERNO CENTRAL

- Asamblea Legislativa
- Contraloría General de la República (CGR)
- Defensoría de los Habitantes de la República
- Presidencia de la República
- Ministerio de la Presidencia (MP)
- Ministerio de Gobernación y Policía (MGP)
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (RE)
- Ministerio de Seguridad Pública (MSP)
- Ministerio de Hacienda (MHD)
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)
- Ministerio de Educación Pública (MEP)
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
- Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ)
- Ministerio de Justicia y Paz (MJP)
- Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)
- Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)
- Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)
- Servicio de la Deuda Pública
- Regímenes de Pensiones
- Obras Específicas
- Poder Judicial
- Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)

ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

- Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (PRODHAB)
- Casa de Cultura de Puntarenas
- Centro Costarricense de Producción Cinematográfica
- Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer
- Centro Nacional de la Música
- Comisión Nacional de Conmemoraciones Históricas (CNCH)
- Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO)
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)

⁹⁶ Fuente: Ministerio de Hacienda, tomado el 18 de febrero del 2022 de https://www.hacienda.go.cr/docs/6155baa132427_CLASIFICADOR%20INSTITUCIONAL%20set%202021.pdf

- Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología
- Comisión de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón (CONCURE)
- Comisión para Promover la Competencia COPROCOM
- Consejo Nacional de Clubes 4-S
- Consejo Nacional de Investigación en Salud (Conis)
- Consejo Nacional de Concesiones (CNC)
- Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis)
- Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)
- Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven (CPJ)
- Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)
- Consejo de Seguridad Vial (COSEVI)
- Consejo Superior de Educación (CSE)
- Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS)
- Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC)
- Consejo de Transporte Público (CTP)
- Dirección General del Servicio Civil (DGSC)
- Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (Dirección de CEN-CINAI)
- Dirección Nacional de Notariado
- Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)
- Fondo Especial del Servicio Nacional de Guardacostas
- Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)
- Fondo Nacional de Becas de Solidaridad Social (CNE)
- Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)
- Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD)
- Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA)
- Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA)
- Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano
- Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (JUNAFO)
- Junta Administrativa del Archivo Nacional (JAAN)
- Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería
- Junta Administrativa de la Imprenta Nacional (JAIN)
- Junta Directiva del Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio
- Junta Administrativa del Registro Nacional
- Laboratorio Costarricense de Metrología (LACOMET)
- Museo de Arte Costarricense
- Museo de Arte y Diseño Contemporáneo (MADC)
- Museo Histórico Cultural Juan Santamaría
- Museo Nacional de Costa Rica (MNCR)
- Museo Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia
- Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS)
- Parque Marino del Pacífico
- Servicio Fitosanitario del Estado

- Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA)
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)
- Sistema Nacional de Educación Musical (SINEM)
- Teatro Nacional (TNCR)
- Teatro Popular Melico Salazar (TPMS)
- Tribunal Registral Administrativo (TRA)

INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES

- Academia Nacional de Ciencias (●)
- Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP)
- Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- Liga Agrícola Industrial de la Caña (LAICA) (●)
- Oficina Nacional de Semillas (ONS)
- Oficina Nacional Forestal (ONAFI) (●)
- Patronato Nacional de Ciegos (PANACI) (●)
- Patronato Nacional de la Infancia (PANI)
- Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE)
- Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)
- Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) (●)
- Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA)
- Sistema de Emergencia 9-1-1
- Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)
- Universidad de Costa Rica (UCR)
- Universidad Estatal a Distancia (UNED)
- Universidad Nacional (UNA)
- Universidad Técnica Nacional (UTN)
- Colegios Profesionales ⁹⁷
- Colegio Universitario de Cartago (CUC)
- Colegio Universitario de Limón (CUNLIMON)
- Comisión de Energía Atómica de Costa Rica (CEA)
- Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)
- Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOO) (●)
- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)
- Consejo Nacional de Rectores (CONARE)
- Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ) (●)
- Corporación Ganadera (●)
- Corporación Hortícola Nacional (CHN) (●)
- Ente Costarricense de Acreditación (ECA) (●)
- Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE) (●)
- Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)

⁹⁷ Ver listado de 32 Colegios Profesionales en

https://www.hacienda.go.cr/docs/615f55797bd08_ANEXO%201%20Listado%20de%20Colegios%20Profesionales.pdf

- Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA)
- Instituto Costarricense de Turismo (ICT)
- Instituto de Desarrollo Rural (INDER)
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)
- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)
- Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)
- Juntas Administrativas de escuelas y colegios⁹⁸ y otras instituciones
- Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR)
- Juntas de Educación⁹⁹

OTROS ENTES DE INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES

- Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES)
- Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE)

GOBIERNOS LOCALES

- Municipalidad de San José
- Municipalidad de Escazú
- Municipalidad de Desamparados
- Municipalidad de Puriscal
- Municipalidad de Tarrazú
- Municipalidad de Aserri
- Municipalidad de Mora
- Municipalidad de Goicoechea
- Municipalidad de Santa Ana
- Municipalidad de Alajuelita
- Municipalidad de Vásquez de Coronado
- Municipalidad de Acosta
- Municipalidad de Tibás
- Municipalidad de Moravia
- Municipalidad de Montes de Oca
- Municipalidad de Turrubares
- Municipalidad de Dota
- Municipalidad de Curridabat
- Municipalidad de Pérez Zeledón

⁹⁸ Ver listado de las 756 Juntas Administrativas de escuelas y colegios en https://www.hacienda.go.cr/docs/6155baa12570c_ANEXO%202%20Listado%20Juntas%20Administrativas%20Set%202021.pdf

⁹⁹ Ver listado de las 3748 Juntas de Educación activas en https://www.hacienda.go.cr/docs/6155baa129a56_ANEXO%203%20Listado%20Juntas%20Educacion%20Set%202021.pdf

- Municipalidad de León Cortés
- Municipalidad de Alajuela
- Municipalidad de San Ramón
- Municipalidad de Grecia
- Municipalidad de San Mateo
- Municipalidad de Atenas
- Municipalidad de Naranjo
- Municipalidad de Palmares
- Municipalidad de Poás
- Municipalidad de Orotina
- Municipalidad de San Carlos
- Municipalidad de Zarcero
- Municipalidad de Sarchí
- Municipalidad de Upala
- Municipalidad de Los Chiles
- Municipalidad de Guatuso
- Municipalidad de Río Cuarto
- Municipalidad de Cartago
- Municipalidad de Paraíso
- Municipalidad de La Unión
- Municipalidad de Jiménez
- Municipalidad de Turrialba
- Municipalidad de Alvarado
- Municipalidad de Oreamuno
- Municipalidad de El Guarco
- Municipalidad de Heredia
- Municipalidad de Barva
- Municipalidad de Santo Domingo
- Municipalidad de Santa Bárbara
- Municipalidad de San Rafael
- Municipalidad de San Isidro
- Municipalidad de Belén
- Municipalidad de Flores
- Municipalidad de San Pablo
- Municipalidad de Sarapiquí
- Municipalidad de Liberia
- Municipalidad de Nicoya
- Municipalidad de Santa Cruz
- Municipalidad de Bagaces
- Municipalidad de Carrillo
- Municipalidad de Cañas
- Municipalidad de Abangares
- Municipalidad de Tilarán

- Municipalidad de Nandayure
- Municipalidad de La Cruz
- Municipalidad de Hojancha
- Municipalidad de Puntarenas
- Municipalidad de Esparza
- Municipalidad de Buenos Aires
- Municipalidad de Montes de Oro
- Municipalidad de Osa
- Municipalidad de Quepos
- Municipalidad de Golfito
- Municipalidad de Coto Brus
- Municipalidad de Parrita
- Municipalidad de Corredores
- Municipalidad de Garabito
- Municipalidad de Limón
- Municipalidad de Pococí
- Municipalidad de Siquirres
- Municipalidad de Talamanca
- Municipalidad de Matina
- Municipalidad de Guácimo

OTRAS ENTIDADES DE GOBIERNOS LOCALES

- Comités Cantonales de Deportes y Recreación¹⁰⁰
- Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos con Nicaragua
- Federación de Municipalidades de Cantones Productores de Banano (CAPROBA)
- Federación de Municipalidades de la Provincia de Cartago (FEMUCARTAGO)
- Federación de Municipalidades y Consejos Municipales de Distrito del Pacífico (FEMUPAC)
- Federación Metropolitana de Municipalidades de San José (FEMETRON)
- Federación de Consejos Municipales de Distrito de Costa Rica
- Federación de Municipalidades de Heredia
- Federación de Municipalidades de Guanacaste
- Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA)
- Federación de Municipalidades de la Región Sur de la Provincia de Puntarenas (FEDEMSUR)
- Junta Administrativa Cementerios de Goicoechea
- Junta Administradora del Cementerio General y Las Rosas de Alajuela
- Junta Administrativa de Cementerios de Limón
- Junta de Protección Social de Cartago
- Unión Nacional de Gobiernos Locales

¹⁰⁰ Ver listado de los 82 Comités cantonales de deportes y recreación en https://www.hacienda.go.cr/docs/6155baa12f699_Anexo%204%20Listado%20Comites%20Cantonales%20Deportes%20Recreacion.pdf

EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS NACIONALES

- BANPROCESA Sociedad Responsabilidad Limitada (BANPROCESA)
- Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. (CNFL)
- Consejo Nacional de Producción (CNP)
- Correos de Costa Rica S.A. (CORREOS)
- Editorial Costa Rica (ECR) (●)
- Gestión Cobro Grupo ICE S.A.
- INS RED de Servicios de Salud Sociedad Anónima (INS-RSS S.A.) (Nombre anterior Hospital del Trauma S.A.)
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA)
- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
- Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)
- Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)
- Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)
- Junta de Protección Social (JPS)
- Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA)
- Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE S.A.)
- Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural S.A. (SINART S. A.)
- Compañía Internacional de Banano (CIBSA)

EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS MUNICIPALES

- Empresa de Servicios Metropolitanos ESM S.A. (ESMSA)
- Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH)
- Empresa Hidroeléctrica Los Negros S.A. (EHLN S.A.)
- Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago (JASEC) (●)

SECTOR PÚBLICO FINANCIERO INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS BANCARIAS

- Banco de Costa Rica (BCR)
- Banco Internacional de Costa Rica S.A (BICSA)
- Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)
- Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) (●)

INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS NO BANCARIAS

- Almacén Fiscal Agrícola de Cartago S.A.
- BCR – Pensión Operadora de Planes de Pensiones Complementarias S.A.
- BCR – Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.
- BCR Valores S.A.
- Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) (●)
- BN – Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.
- BN – Valores Puesto de Bolsa S.A.
- BN – Vital Operadora de Planes de Pensiones Complementarias S.A.
- BCR Corredora de Seguros, S.A.
- BN Corredora de Seguros, S.A.

- Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE)
- Depósito Agrícola de Cartago S.A.
- Fondo de Apoyo para Educación Superior y Técnica del Puntarenense (●)
- Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón (FODELI)
- Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera (FONASCAFÉ) (●)
- Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)
- Instituto Nacional de Seguros (INS)
- INS Valores Puesto de Bolsa S.A.
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)
- INS Inversiones Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A. (SAFI)
- INS Servicios S.A.
- Operadora de Pensiones Complementarias y de Capitalización Laboral de la C.C.S.S. S.A.
- Operadora de Planes de Pensiones Complementarias del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A.
- Popular Sociedad Agencia de Seguros S.A.
- Popular Sociedad de Fondos de Inversión S.A.
- Popular Valores Puesto de Bolsa S.A.
- Corporación Bananera Nacional (CORBANA) (●)
- Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) (●)

INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS DE RECTORÍA Y SUPERVISIÓN

- Banco Central de Costa Rica (BCCR)
- Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF)
- Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo
- Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)
- Superintendencia General de Valores (SUGEVAL)
- Superintendencia General de Pensiones (SUPEN)
- Superintendencia General de Seguros (SUGESE)

Notas:

- (●) Institución que corresponde a Ente Público no Estatal

APÉNDICE III
EGRESOS PRESUPUESTADOS: COMPOSICIÓN DE SERVICIOS POR SUBPARTIDA.
COSTA RICA. PERIODO 2015-2020.

Subpartida	Año					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
-	16,0%	14,6%	14,1%	15,1%	14,8%	13,7%
10101	3,5%	3,3%	3,5%	3,4%	3,5%	3,9%
10102	0,8%	0,8%	1,0%	1,1%	1,0%	1,0%
10103	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%
10104	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%
10199	0,5%	0,5%	0,9%	1,2%	1,3%	1,3%
10201	0,8%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,8%
10202	2,7%	2,7%	2,5%	2,5%	2,5%	2,6%
10203	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
10204	1,7%	2,3%	2,4%	2,4%	2,4%	2,5%
10299	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%
10301	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%
10302	1,9%	1,9%	1,9%	1,7%	1,7%	1,5%
10303	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
10304	2,1%	2,0%	1,5%	1,6%	1,8%	1,8%
10305	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
10306	11,6%	11,3%	11,6%	11,0%	11,0%	11,3%
10307	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,6%	1,0%
10401	1,9%	1,9%	2,0%	1,9%	1,7%	1,6%
10402	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%
10403	2,9%	2,8%	3,1%	2,5%	2,2%	2,6%
10404	1,2%	1,4%	1,6%	1,4%	1,5%	1,3%
10405	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	1,0%	1,2%
10406	5,6%	5,8%	5,7%	5,8%	6,0%	6,8%
10499	5,2%	5,5%	5,7%	6,1%	6,0%	6,4%
10501	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%
10502	1,3%	1,2%	1,2%	1,1%	1,1%	0,9%
10503	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
10504	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
10601	2,0%	2,2%	2,0%	2,1%	2,1%	2,2%
10602	3,7%	3,2%	2,8%	2,6%	2,3%	2,5%
10603	13,4%	13,0%	12,2%	11,9%	11,6%	12,3%
10701	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,6%
10702	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%
10703	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
10801	1,8%	1,8%	2,0%	2,1%	2,0%	1,5%

10802	4,5%	4,7%	5,5%	5,2%	4,7%	3,8%
10803	0,7%	0,8%	0,9%	0,9%	0,7%	0,7%
10804	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%
10805	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,6%
10806	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
10807	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%
10808	1,9%	1,8%	1,9%	1,8%	1,6%	2,1%
10899	0,7%	0,7%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
10901	2,2%	2,8%	1,6%	2,9%	4,6%	3,8%
10902	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
10903	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
10999	0,4%	0,6%	0,5%	0,5%	0,7%	0,6%
19901	0,4%	0,5%	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%
19902	0,1%	0,1%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%
19903	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
19904	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
19905	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
19999	0,4%	0,6%	0,7%	0,5%	0,5%	0,4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%