

San José, 15 de enero del 2025.

00387-SUTEL-OTC-2025

Señores
Miembros del Consejo
Superintendencia de Telecomunicaciones

Asunto: Informe de opinión sobre la contratación 2024PX-000023-0023700001 para la ejecución de proyecto de video protección ciudadana en el cantón de Quepos.

Estimados señores:

La Dirección General de Competencia (DGCO) de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), con base en las competencias establecidas en los artículos 46 bis y 46 tris del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado (RIOF) y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 52 incisos a), d), k) y l) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642; 2, 3, 13, 14, 15 y 21 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736; 24 del Reglamento a la Ley 9736, Decreto Ejecutivo 43305-MEIC y 30 del Reglamento del régimen de competencia en telecomunicaciones de la SUTEL, se permite remitir para su valoración el análisis sobre la licitación por excepción entre entes de derecho público 2024PX-000023-0023700001 para la ejecución del proyecto de video protección ciudadana en el cantón de Quepos.

1. Antecedentes

- I. Que el 28 de noviembre de 2024, la Municipalidad de Quepos publicó en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) la solicitud de la contratación 2024PX-000023-0023700001 (Expediente electrónico del SICOP).
- II. Que el 04 de diciembre del 2024 a las 10:05 horas se apertura la recepción de ofertas y es el 12 de diciembre del 2024 cuando la Municipalidad de Quepos realiza el acto de adjudicación de la contratación 2024PX-000023-0023700001 *“CONTRATACION PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE VIDEO PROTECCION CIUDADANA EN EL CANTÓN DE QUEPOS”* a la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), bajo el procedimiento de excepción entre entes de derecho público (Expediente electrónico del SICOP).
- III. Que el 17 de diciembre de 2024 vía correo electrónico, se puso en conocimiento a la SUTEL sobre la licitación por excepción entre entes de derecho público 2024PX-000023-0023700001 para la ejecución del proyecto de video protección ciudadana en el cantón de Quepos. (Expediente: FOR-EXT-MUN-M83-00441-2024, Folio 7)

2. Sobre el objeto contractual de la licitación en análisis

El objeto contractual descrito en las especificaciones técnicas¹ de la licitación por excepción entre entes de derecho público 2024PX-000023-0023700001 de la Municipalidad de Quepos para la *“Contratación*

¹ Documento denominado *“2024PX-000023-0023700001 CONTRATACION PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE VIDEO PROTECCION CIUDADANA EN EL CANTÓN DE QUEPOS”*.

San José, 15 de enero del 2025.

00387-SUTEL-OTC-2025

para la ejecución del proyecto de video protección ciudadana en el cantón de Quepos” se encuentra compuesto por una línea:

- Línea 1: Servicio de instalación de cámaras de vigilancia.

La Municipalidad de Quepos demanda un sistema de video seguridad por medio de cámaras de vigilancia que permita el monitoreo en diferentes puntos del cantón con el fin de mejorar la protección ciudadana. De modo que, la empresa contratada brinde adicionalmente, en su oferta de servicio los siguientes entregables; según se detalla de la página 11 a la 13 del documento denominado “DI proyecto de Video Protección Ciudadana en el Cantón de Quepos Rev. pdf” ([1. Información de solicitud de contratación]; [5. Archivo Adjunto]) alojado en el expediente electrónico del SICOP 2024PX-000023-0023700001:

- 1. Instalación y puesta en marcha de veintiocho cámaras tipo Bullet nuevas de nivel profesional, con un mínimo de 5 megapíxeles.*
- 2. Instalación y puesta en marcha de cinco cámaras tipo Domo PTZ de 4 MP 30X de zoom nuevas de nivel profesional, con un mínimo de 4 megapíxeles.*
- 3. Instalación y puesta en marcha de cinco cámaras multilente nuevas de nivel profesional, con un mínimo de 20 megapíxeles.*
- 4. Grabación continua en nube por 30 días para 19 cámaras.*
- 5. Instalación de los postes y brazos necesarios para satisfacer la solución propuesta.*
- 6. Remodelación del espacio que se asignará par el Centro de Monitoreo (CM): incluye reparación del piso existente, reconstrucción de dos paredes y reparación del cielo raso del área asignado al CM internas, incluye la pintura de paredes y cielo raso.*
- 7. Suministro, instalación y configuración del equipo activo para el correcto funcionamiento de las cámaras.*
- 8. Acondicionar la conexión de red para dos estaciones de trabajo dentro del CM, mediante puntos de red dobles en cableado estructurado categoría 6.*
- 9. Instalación, operación y mantenimiento de los enlaces de datos por medio de fibra óptica de 1 Gbps de conexión.*
- 10. Mantenimiento y soporte de todos los equipos que componen el servicio dentro de la arquitectura propuesta, incluyendo la red de fibra óptica. Para lo cual la empresa Proveedora deberá brindar al menos 2 visitas al año para mantenimiento preventivo y las requeridas para el mantenimiento correctivo.*
- 11. La instalación de las cámaras se realizará en los puntos que se indican en este documento. Será responsabilidad de la empresa prestataria del servicio instalar las cámaras en los lugares solicitados, ya sea utilizando postes del servicio público de iluminación o instalando sus propios postes.*
- 12. La empresa debe contar con título habilitante ante SUTEL.*
- 13. Cada punto donde se instalarán cámaras de Video Seguridad deberá contar con al menos los siguientes elementos:*
 - Gabinete para exteriores que cumpla con la normativa IP66 o superior con su respectiva UPS*
 - Switch de comunicación que reciba enlaces de fibra óptica y permita interconectar las cámaras de video vigilancia, UPS.*
 - Instalación eléctrica y pago de servicio eléctrico al operador de la zona.*

San José, 15 de enero del 2025.

00387-SUTEL-OTC-2025

- *Accesorios relativos al enlace.*

14. *La plataforma de gestión de video ofertada, deberá permitir la integración por medio del estándar ONVIF mediante el perfil tipo S, con el fin de incluir los proyectos comunitarios existentes o futuros, con equipos de otros fabricantes.*

Fuera del alcance:

1. *Suministrar un gabinete de pared en el centro de monitoreo, quien resguardará el equipo activo y grabador.*
2. *Grabador de 96 TB*
3. *2 estaciones de trabajo con gaveteros*
4. *2 Soportes para monitor.*
5. *2 pantallas de 55"*
6. *2 sillas para uso 24/7*
7. *4 monitores de 24"*
8. *2 Estaciones de trabajo de supervisión remota modelo standard*
9. *1 Estación de trabajo de supervisión remota modelo avanzado*
10. *Gabinete principal con PDU.*
11. *1 Estructura metálica diseñada por ESPH para 4 Pantallas*
12. *1 Patch Panel 24 Puertos 1 UR.*
13. *24 Patchcord Categoría 6 3ft*
14. *1 Organizador de Cables Horizontal*
15. *4 Fuente interrumpida de Energía eléctrica (UPS)*
16. *1 UPS 3000 VA*
17. *1 ODF*
18. *2 Control de acceso Biométrico*
19. *Teclado Joystick profesional USB*
20. *2 Puertas de vidrio y llavines.*

De manera, que la única línea del objeto contractual se refiere entre otros, a servicios de telecomunicaciones.

3. Sobre la competencia de la SUTEL para el dictado de la presente opinión

La SUTEL es el órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, de conformidad con los artículos 59 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley 7593; 1 y 2 inciso d) de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, Ley 8660; y, 6 inciso 27) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642.

En ese sentido, es obligación fundamental 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, la Ley General de Telecomunicaciones y las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables.

San José, 15 de enero del 2025.
00387-SUTEL-OTC-2025

Dentro de ese marco de rango legal, se estableció un régimen sectorial de competencia a cargo de la SUTEL, que se rige según lo dispuesto en el Título III, Capítulo II, de la Ley 8642 y supletoriamente por los criterios establecidos en el Capítulo III de la Ley 7472; régimen sectorial sobre el que la Procuraduría General de la República en el dictamen 015 del 19 de enero de 2010 refirió en lo que interesa:

*“Cabe señalar, además, que cuando el artículo 52 de la Ley de Telecomunicaciones define la competencia de la Superintendencia de Telecomunicaciones como regulador en materia de competencia efectiva, le atribuye la promoción de los principios de competencia, analizar el grado de competencia efectiva en los mercados, **determinar los actos que pueden afectar la competencia**, garantizar el acceso al mercado y el acceso a las instalaciones equitativas; evitar abusos y prácticas monopólicas, así como conocer, corregir y sancionar las prácticas monopolísticas cometidas por operadores o proveedores que tengan por objeto o efecto limitar, disminuir o eliminar la competencia en el mercado de las telecomunicaciones”. (El resaltado es intencional).*

Si bien es cierto, la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, y la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley 7593, facultan a la SUTEL para ejercer funciones particulares en cuanto a regular o emitir política pública o regulatoria en materia de servicios de telecomunicaciones; adicionalmente esta Superintendencia como autoridad sectorial de competencia debe velar porque la regulación y otros actos administrativos impulsados e implementados no generen restricciones contrarias a los principios de competencia y libre concurrencia, que afecten el desempeño eficiente del mercado de telecomunicaciones.

De conformidad con lo anterior, la prestación de servicios de telecomunicaciones y la operación de redes, incluyendo aquellas que soportan los servicios de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre, están sujetos al régimen sectorial de competencia en telecomunicaciones y su aplicación corresponde exclusivamente a la SUTEL. Asimismo, el artículo 51 de la Ley 8642 le otorga a la SUTEL la potestad de imponer a los proveedores de servicios de información las obligaciones a que se refiere el primer párrafo de este artículo, cuando determine que esto se requiere para corregir una práctica monopólica, promover la competencia o resguardar los derechos de los usuarios.

El artículo 2 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736 señala:

“Artículo 2.- Autoridades de competencia

[...]

La Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) es la autoridad sectorial encargada de la defensa y promoción de la competencia y libre concurrencia en el sector de telecomunicaciones y redes que sirvan de soporte a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre, según se establece en el artículo 29 y en el capítulo II del título III de la Ley N° 8642, Ley General de Telecomunicaciones, de 4 de junio de 2008 y sus reglamentos.”

En igual sentido el artículo 52 de la Ley 8642 dispone que la “operación de redes y **la prestación de servicios de telecomunicaciones** estarán sujetas a un régimen sectorial de competencia, que se regirá por lo previsto en esta ley y supletoriamente por los criterios establecidos en el capítulo III de la Ley 7472, Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, de 20 de diciembre de 1994 y por lo previsto en la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica”. (El resaltado es intencional)

San José, 15 de enero del 2025.
00387-SUTEL-OTC-2025

Así las cosas, la SUTEL es la autoridad sectorial de competencia con potestad para ejercer sus facultades en los sectores de telecomunicaciones y de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre (en relación con las redes que soportan los servicios).

El artículo 20 de la Ley 9736 establece que la SUTEL realizará actividades de promoción y abogacía de la competencia con el objetivo de fomentar e impulsar mejoras en el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado; eliminar y evitar las distorsiones o barreras de entrada, así como aumentar el conocimiento y la conciencia pública sobre los beneficios de la competencia. Así legalmente la normativa establece las diversas herramientas no coercitivas que posee la SUTEL, tales como emisión de opiniones y recomendaciones², emisión de guías³, realización de estudios de mercado⁴ actividades de asesoramiento, capacitación y difusión⁵, acuerdos de cooperación⁶, programas de cumplimiento voluntario⁷, además de la difusión y publicación de su labor⁸.

En particular, según los artículos 21 de la Ley 9736, 24 del Reglamento a la Ley 9736 (Decreto Ejecutivo 43305-MEIC) y 30 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones de la Superintendencia de Telecomunicaciones, **la SUTEL tiene la potestad de emitir opiniones y recomendaciones en materia de competencia y libre concurrencia, de oficio o a solicitud del Poder Ejecutivo, de la Asamblea Legislativa, demás entidades públicas o de cualquier administrado, sobre la promulgación, modificación o derogación de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás actos y resoluciones administrativas, vigentes o en proceso de adopción. Asimismo, podrá emitir opiniones sobre pliegos de condiciones o carteles de contratación administrativa, cuyos elementos puedan obstruir el principio de competencia y libre concurrencia.**

Es importante señalar, que la opinión que emita la SUTEL no tendrá efectos vinculantes para la entidad a la que se dirige, no obstante, de apartarse de la opinión quedará obligada en informar a la Autoridad sobre sus motivaciones de separación.

En este sentido, la única línea que conforma el objeto contractual de la licitación por excepción entre entes de derecho público 2024PX-000023-0023700001 de la Municipalidad de Quepos para la “Contratación para la ejecución del proyecto de video protección ciudadana en el cantón de Quepos” se refiere entre otros, a servicios de información que se prestan sobre redes de telecomunicaciones, por lo que **se considera en razón del objeto contractual y los oferentes involucrados, esta licitación podría tener el potencial para incidir en los mercados de las telecomunicaciones y acorde a las competencias asignadas por ley a la SUTEL, esta Superintendencia tiene competencia para emitir la presente opinión.**

² Artículo 21

³ Artículo 22

⁴ Artículo 23

⁵ Artículo 24

⁶ Artículo 25

⁷ Artículo 26

⁸ Artículo 27

San José, 15 de enero del 2025.
00387-SUTEL-OTC-2025

4. Sobre el marco para el análisis de los pliegos de condiciones

Una de las principales actividades de abogacía de la competencia que realizan las diversas autoridades a nivel mundial consiste en el análisis de las restricciones públicas a la competencia. Dicho análisis permite proporcionar insumos para fortalecer a las legislaciones, regulaciones, carteles o políticas, ya sean en proceso de elaboración o existentes, para prevenir que estas resulten en restricciones que afecten a la competencia, generen resultados adversos en el precio, la calidad, la innovación, limiten las opciones de decisión del consumidor, entre otras consecuencias⁹.

Es así como dentro del proceso de implementación de la Ley 9736, la SUTEL ha desarrollado la “*Guía para la Evaluación de la Regulación desde la Perspectiva de la Competencia*” aprobada mediante acuerdo 037-061-2022 del 5 de setiembre del 2022, por lo que se considera pertinente utilizar este instrumento para el análisis correspondiente; sin embargo, la aplicación estricta de la metodología allí planteada, no resultará en un ejercicio óptimo por cuanto existe una falta de elementos particulares en la documentación a analizar. De manera que, se seguirá los elementos que esta Guía plantea, determinando si la contratación 2024PX-000023-0023700001 presenta restricciones a la competencia, si se encuentran justificadas o si hay alternativas menos restrictivas o bien si existen elementos que puedan ser reformados en futuras contrataciones a fin de promover los principios de libre competencia y concurrencia.

5. Análisis del pliego de condiciones para la licitación por excepción entre entes de derecho público de la Municipalidad de Quepos para la “Contratación para la ejecución del proyecto de video protección ciudadana en el cantón de Quepos”

A. Sobre los principios que deben regir la contratación administrativa para garantizar la libre concurrencia en el sector de telecomunicaciones

El artículo 8 inciso f) de la Ley General de Contratación Pública, Ley 9986¹⁰, establece que en los procedimientos de contratación pública se respetará el Principio de igualdad y libre concurrencia en el que 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 ni incluir ninguna regulación que impida la libre competencia entre los oferentes.

En similar sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su “*Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*”¹¹, recomienda, entre otros elementos, que se “*hagan accesibles las oportunidades de concurrir a la contratación pública a los potenciales competidores sin importar su tamaño o volumen*”.

De la misma manera el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia

⁹ International Competition Network (2014). *Prácticas Recomendadas para la Evaluación de Competencia*.

¹⁰ La reciente Ley General de Contratación Pública, Número 9986, publicada en el Alcance Número 109 a la Gaceta Número 103 del lunes 31 de mayo del 2021, entró a regir el 01 de diciembre de 2022 y dispone que transitoriamente en general, todos los procedimientos y contratos iniciados antes de la entrada en vigencia de esa ley, “continuarán su trámite conforme al procedimiento anterior que les aplicaba”.

¹¹ 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>

San José, 15 de enero del 2025.
00387-SUTEL-OTC-2025

de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su documento “*La política de la competencia y las adquisiciones del sector público*”¹², indica que “*el resultado de los procedimientos de contratación pública depende del grado de competencia al que estén sujetos los contratos públicos. Así pues, el grado de competencia en los mercados respectivos es de vital importancia para que la contratación pública se haga en las mejores condiciones de calidad y precio*”, añadiendo que “*Lo ideal es que los encargados de la contratación pública tengan acceso a un número suficiente de ofertas competitivas. Por ello, es importante establecer un sistema de contratación que se base en el principio de la competencia y lo promueva, y diseñar las licitaciones de manera que atraigan a licitadores de un espectro suficientemente amplio de posibles proveedores*”.

Finalmente conviene tener en cuenta los elementos indicados por la SUTEL en el “*Estudio de Mercado referente a la contratación pública de servicios de telecomunicaciones*”¹³, que concluye que: “*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*”.

i. Sobre el uso de excepciones en los procedimientos de compras públicas del Estado

La OCDE en la citada “*Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*”¹⁴ 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 desventajas¹⁵.

¹² UNCTAD. (2012). *La política de la competencia y las adquisiciones del sector público*. Documento TD/B/C.I/CLP/14. Ginebra, Suiza.

¹³ Disponible en: https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/informe_estudio_mercado_compras_publicas.pdf

¹⁴ 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>

¹⁵ 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>

San José, 15 de enero del 2025.

00387-SUTEL-OTC-2025

Asimismo, en el 2021, mediante la emisión de las *“Recomendaciones del Consejo en Neutralidad Competitiva”*¹⁶ la OCDE recomendó *“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 su titularidad, nacionalidad o forma jurídica, obtenga una ventaja indebida”* (Pág. 6).

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 válidas¹⁷, 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”*.

La excepción de actividad contractual desarrollada entre sí por entes de derecho público debe ser utilizada tal cual ha sido denominada en la Ley General de Contratación Pública, Ley 9986, como una excepción dado el impacto a nivel competitivo que tiene su uso tanto para el adquirente como para los oferentes; a su vez debe ser acreditado su uso tal y como lo establece el inciso b) del artículo 4 de la Ley 9986 como una *“(...) constancia de los motivos legales, técnicos y financieros que hacen de esta vía la mejor para la satisfacción del interés público.”*

Y a su vez cumplir con el requerimiento de *“Realizar, cuando corresponda, un sondeo o un estudio de mercado que considere los potenciales oferentes idóneos del objeto que se pretende contratar.”* tal y como se establece en inciso c) del artículo 4 de la Ley 9986.

Así mismo el Reglamento a la Ley General de Contratación Pública en el artículo 3 se hace referencia a las excepciones de los procesos ordinarios indicando lo siguiente: *“(...) Para la ejecución de los procesos de excepción, en el expediente electrónico que se conforme, deberán quedar acreditados todos los documentos que justifican y sustentan el trámite de excepción, conforme cada uno de los casos en que se aplique y que se enuncian en los siguientes artículos. (...)”* así mismo más adelante en este mismo artículo se menciona: *“(...) En virtud del principio constitucional de licitación, la aplicación de las excepciones a los procedimientos de concurso será restrictiva. En caso de duda, siempre se favorecerá el concurso, no la excepción.”*

Así mismo en el Reglamento a la Ley 9986 en el artículo 6 se menciona los requisitos a cumplir para la contratación entre entes de derecho público, siendo uno de ellos el mostrado en el inciso f) relativo a la elaboración de un estudio de mercado que incluya agentes públicos y privados que sustente las razones por las cuales se escoge a contratar a un agente público.

¹⁶ 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>

¹⁷ *“...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”*.

San José, 15 de enero del 2025.

00387-SUTEL-OTC-2025

B. Valoración desde la óptica de la competencia de la “Contratación para la ejecución del proyecto de video protección ciudadana en el cantón de Quepos” realizada por la Municipalidad de Quepos

La Municipalidad de Quepos promovió la contratación 2024PX-000023-0023700001 para la “Contratación para la ejecución del proyecto de video protección ciudadana en el cantón de Quepos” bajo la excepción entre entes de derecho público (inciso b del artículo 3 Ley 9986); la solicitud de contratación fue realizada el 28 de noviembre de 2024, invitando a concursar únicamente al ESPH, tal y como se puede comprobar en el expediente electrónico del SICOP 2024PX-000023-0023700001, ([2. Información de Pliego de Condiciones]; [5. Oferta]; participación de proveedores - Historial de publicaciones), definiendo como fecha de cierre de recepción de ofertas el 04 de diciembre del 2024.

Dicha contratación está conformada por una única línea, referida a “Contratación para la ejecución del proyecto de video protección ciudadana en el cantón de Quepos” relacionada a servicios de instalación de cámaras de vigilancia, tal y como se señaló en la sección denominada: Sobre el objeto contractual de la licitación en análisis.

Según lo indicado en el expediente electrónico del SICOP 2024PX-000023-0023700001 ([2. Información de Pliego de Condiciones]; [7. Condiciones del Contrato]) la contratación tendrá una vigencia de un año con prórrogas anuales de hasta tres años.

Sin pretender ser exhaustivos, ni llevar a cabo un análisis de los elementos propios del proceso de la contratación 2024PX-000023-0023700001, lo cual compete a otros entes de la administración pública, pero con el objetivo de determinar si los elementos indicados por la Municipalidad de Quepos son suficientes para justificar el empleo de un proceso de contratación que debe ser de naturaleza excepcional y no ordinaria, por sus efectos restrictivos a los principios de igualdad y libre concurrencia, a continuación, se procede a realizar un análisis de las justificaciones dadas por dicho gobierno local que sirven de fundamento para la adopción del procedimiento de excepción de contratación entre entes de derecho público, mecanismo que como ya se ha indicado no promueve la competencia.

La Municipalidad de Quepos en el documento llamado: “*DI proyecto de Video Protección Ciudadana en el Cantón de Quepos Rev. pdf*” ([1. Información de solicitud de contratación]; [5. Archivo Adjunto]) alojado en el expediente electrónico del SICOP 2024PX-000023-0023700001 indica la justificación de la aplicación de la excepción establecida en el inciso b) de la Ley 9986:

“Aplicación del Artículo 3, Inciso b: Según este inciso, se exceptúa del proceso ordinario de contratación pública la actividad contractual entre entes de derecho público, siempre que el objeto contractual esté dentro de las competencias legales de la entidad a contratar y que ésta realice al menos un 70% del servicio o bien requerido. En este contexto, el proceso puede ser gestionado a través de esta excepción, dado que se contrataría a una entidad pública competente en el área de seguridad y telecomunicaciones, con capacidad comprobada para cubrir la mayoría de las necesidades operativas y técnicas del proyecto.” (Pág. 8).

Además, en el mismo documento se indican los apartados de: “*Idoneidad del Proveedor*” así como “*Estudio de Mercado*” en los cuales se menciona:

San José, 15 de enero del 2025.

00387-SUTEL-OTC-2025

“Idoneidad del Proveedor: Se requiere documentar y verificar que **la entidad pública seleccionada** cumpla con todas las competencias y experiencia en videoprotección y manejo de tecnología avanzada de seguridad, asegurando que pueda proporcionar la infraestructura y el soporte necesario para cumplir con el objeto contractual. Dicha entidad debe asegurar el soporte de la infraestructura, incluidas la instalación y operación de cámaras, enlaces de fibra óptica y mantenimiento, para lo cual, el mercado y estudios internos previos han respaldado su idoneidad.

Estudio de Mercado: Este proceso de excepción exige, además, un estudio de mercado que ratifique la disponibilidad y conveniencia de una entidad pública para cubrir el 70% o más del proyecto y realizar, en caso necesario, una contratación complementaria para elementos técnicos o especializados. **Este estudio garantiza que no existen alternativas viables en el sector privado para atender el servicio de manera completa y con la experiencia necesaria.**

En conclusión, el procedimiento de excepción basado en el artículo 3, inciso b, justifica la selección de una entidad pública competente para llevar a cabo el proyecto de videoprotección en Quepos, asegurando el cumplimiento del interés público en términos de seguridad, eficacia, y sostenibilidad del recurso.

La contratación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) para el "Proyecto de Video Protección Ciudadana en el Cantón de Quepos" está justificada con base en el artículo 3, inciso b, de la Ley General de Contratación Pública, debido a la naturaleza pública de la ESPH y sus competencias en telecomunicaciones e infocomunicaciones, siendo un ente público no estatal con la capacidad para ejecutar este tipo de servicios de seguridad.” (El resaltado es intencional) (Págs. 8 y 9).

En el mismo documento en el apartado “Beneficios de la Modalidad de Servicios Administrado” se menciona:

“Beneficios de la Modalidad de Servicio Administrado: La propuesta ofrece un servicio administrado que incluye infraestructura de TI, soporte, monitoreo, y mantenimiento. Esto permite a la Municipalidad de Quepos enfocarse en sus funciones primarias, mientras que la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) maneja todos los aspectos técnicos y operativos del sistema de vigilancia.

La contratación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) **cumple con los principios de eficiencia, transparencia y racionalidad en el uso de los recursos públicos, conforme a la Ley General de Contratación Pública** y el interés público de mejorar la seguridad ciudadana en el cantón de Quepos.

Como punto adicional en la justificación para la contratación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), cabe mencionar que la Municipalidad de Quepos realizó un estudio de mercado previo, publicado en la plataforma SICOP. Este proceso permitió a la Municipalidad verificar las opciones disponibles en el mercado, obteniendo únicamente la oferta económica presentada por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), lo que confirma su condición de proveedor idóneo y único participante interesado en el proyecto. Este resultado en el estudio de mercado respalda la idoneidad de proceder con la contratación directa bajo la excepción del artículo 3, inciso b, de la Ley General de Contratación Pública.

La limitación en la respuesta del mercado refuerza la pertinencia de seleccionar a la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), dado que es la única entidad que cumple con los requisitos técnicos, de experiencia y de competencia legal necesarios para la implementación del sistema de videoprotección, garantizando así el cumplimiento efectivo y oportuno de los objetivos del proyecto de seguridad ciudadana.” (El resaltado es intencional) (Pág. 10).

San José, 15 de enero del 2025.
00387-SUTEL-OTC-2025

Es importante destacar que dentro del artículo 8 de la Ley 9986 se mencionan los principios generales de la contratación pública que son igualmente importantes a los ya mencionados en el apartado: “Beneficios de la Modalidad de Servicios Administrado” del documento “*DI proyecto de Video Protección Ciudadana en el Cantón de Quepos Rev. pdf*”, siendo uno de ellos el principio de igualdad y libre concurrencia, el cual vela por el trato igualitario de los oferentes y la más amplia competencia, así como la invitación a los potenciales oferentes idóneos sin imponer restricciones injustificadas a la libre participación.

Dentro del expediente electrónico del SICOP 2024PX-000023-0023700001 ([2. Información de Pliego de Condiciones]; [F. Documento del Pliego de Condiciones]) se adjuntó los documentos denominados: “*MQ-CM-1067-24-2024-2028.pdf*” y “*2024PX-000023-002370001 CONTRATACION PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE VIDEO PROTECCION CIUDADANA EN EL CANTÓN DE QUEPOS.pdf*”, el primer documento (*MQ-CM-1067-24-2024-2028.pdf*) corresponde a una nota dirigida a la señora Patricia Bolaños Murillo (Alcaldesa de la Municipalidad de Quepos) con el traslado del pliego de condiciones; el segundo documento (*2024PX-000023-002370001 CONTRATACION PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE VIDEO PROTECCION CIUDADANA EN EL CANTÓN DE QUEPOS.pdf*) corresponde al pliego de condiciones de la contratación, en el cual en la página 12 del apartado “*EQUIPO DE TRABAJO*” hace mención de la empresa ESPH al indicar como funciones el: “ (...) - *Orientar y colaborar con el equipo de trabajo de la ESPH. - Ser punto de contacto para la comunicación entre la ESPH y la Municipalidad de Quepos. (...)*” creando con ello un sesgo en el pliego de condiciones, así como en la contratación.

Es importante anotar que dentro del expediente electrónico del SICOP 2024PX-000023-0023700001 no consta un estudio de mercado ni sondeo, tal cual lo indica el inciso c) del artículo 4 de la Ley 9986 y el inciso f) del artículo 6 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, que permita justificar y sustentar el trámite de excepción y la escogencia de la ESPH; si bien dentro del expediente existen documentos que llevan por nombre estudio de mercado, tal cual es el caso de documento: “*Expediente Estudio de mercado.zip*” ([1. Información de solicitud de contratación]; [5. Archivo Adjunto]) al hacer una revisión de este archivo zip no se logró visualizar que se realizaron consultas a diferentes agentes públicos y privados sobre ofertas en el mercado relacionados al objeto contractual de interés, tal y como lo dispone el artículo 34 de la Ley 9986 y el inciso f) del artículo 44 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública; si no que los documentos que lo componen corresponden a constancias de certificados de la ESPH, consultas de inscripción al Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica (CFIA) sobre la ESPH, constancia del plan de residuos de la ESPH y un documento sobre la política del sistema de gestión integrada de la ESPH.

En otra sección del expediente del SICOP 2024PX-000023-0023700001 ([1. Información de solicitud de contratación]; [2. Información de Contratación]; Comunicados previos relacionados) se muestra un documento llamado: “*ESTUDIO DE MERCADO DE CAMARAS.pdf*” que al ser consultado se muestra como una descripción del objeto contractual que tuvo como finalidad realizar un comunicado sobre la intención de la administración de promover un proceso de compra, el cual fue realizado el 17 de octubre de 2024 y fue cerrado el 23 de octubre de 2024.

Respecto a la planificación y alertas tempranas el artículo 31 de la Ley 9986 menciona lo siguiente:

San José, 15 de enero del 2025.
00387-SUTEL-OTC-2025

“ARTÍCULO 31- Planificación y alertas tempranas

La Administración deberá realizar las acciones necesarias para definir sus requerimientos durante un período específico de tiempo, con el objetivo de organizar y garantizar la provisión oportuna de bienes, obras y servicios necesarios para cumplir con los objetivos institucionales, acatando las directrices que sobre la materia de contratación pública se emitan.

En el primer mes de cada período presupuestario, la Administración dará a conocer el programa de adquisiciones proyectado, el cual no implicará compromiso alguno de contratar. Tal publicación deberá realizarse en el sistema digital unificado.

Se faculta el empleo de alertas tempranas que constituyen avisos mediante los cuales se comunica la intención de la Administración de efectuar un procedimiento de compra, antes de que se ponga a disposición el pliego de condiciones, con el propósito de informar a los terceros interesados y para alertar a los posibles oferentes y permitirles una preparación previa al momento de la promoción del concurso. Para ello, se podrán poner a disposición estudios, diseños u otra información relevante para los potenciales oferentes en el sistema digital unificado.

La realización de alertas tempranas no implica una obligación de promover el procedimiento.”

Como puede interpretarse la realización de alertas tempranas por parte de la administración no corresponde ni es equivalente a la realización de un estudio de mercado ni sondeo. Es así como una vez realizada la revisión de la documentación del expediente del SICOP 2024PX-000023-0023700001, no se muestra una justificación fundamentada en un estudio de mercado o sondeo que respalde el uso de la excepción dispuesta en el inciso b) del artículo 3 de la Ley 9986 y la selección de la ESPH como la única empresa en el mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica con la capacidad de prestar o satisfacer el objeto contractual de la Municipalidad de Quepos.

Aunado a lo anterior no existe una justificación en la creación de barreras a la competencia derivado del uso de excepción dispuesta en el inciso b) del artículo 3 de la Ley 9986 y la selección de la ESPH, que limita a la Municipalidad de Quepos a la adquisición de servicios al mejor precio, calidad e innovación y que impide al resto de operadores de telecomunicaciones su participación como agentes de mercado y su desmotivación para su participación ante eventuales contrataciones realizadas por la Municipalidad de Quepos.

La **SUTEL** ha sido enfática que en materia de compras públicas de servicios de telecomunicaciones deben promoverse procesos abiertos a la libre competencia, cuando así resulte posible. Al respecto se pueden considerar las recomendaciones del citado *“Estudio de mercado referente a la contratación pública de servicios de telecomunicaciones”* de esta Superintendencia:

*“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.
[...]*

San José, 15 de enero del 2025.

00387-SUTEL-OTC-2025

Mediante el empleo continuo y no justificado de dicha excepción... 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)".
[...]

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".

Por ello es importante contemplar en la realización del pliego de condiciones lo indicado en el "Lineamiento para Combatir la Colusión entre Oferentes en Licitaciones Públicas"¹⁸ de la OCDE, que indica que en el planteamiento de los servicios o bienes a adquirir mediante el procedimiento de contratación deben de "(...) centrarse en el desempeño funcional, específicamente en la necesidad a solventar y no en cómo solventarla. Propiciando soluciones innovadoras y la obtención de mayor valor por invertido."

C. Sobre los posibles impactos en la competencia del mercado de la contratación en cuestión

La decisión adoptada por la Municipalidad de Quepos sobre la figura a utilizar en la contratación 2024PX-000023-0023700001 (licitación por excepción entre entes de derecho público), negando con ello la realización de un proceso de licitación abierto, no favorece el principio de libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones. Donde, si bien la Municipalidad de Quepos justifica que la ESPH es el único proveedor capaz de competir por la adjudicación de la única línea en cuestión, según se detalla en la página 10 del documento denominado "DI proyecto de Video Protección Ciudadana en el Cantón de Quepos Rev. pdf" ([1. Información de solicitud de contratación]; [5. Archivo Adjunto]) alojado en el expediente electrónico del SICOP 2024PX-000023-0023700001. Por consiguiente, al no haberse seleccionado un procedimiento abierto, se podría haber limitado la posibilidad de que determinados operadores presentaran ofertas para la línea descrita en la licitación.

El mercado de las telecomunicaciones desde su apertura ha evolucionado ofreciendo a los consumidores una amplia gama de opciones para la satisfacción de sus necesidades mediante servicios preestablecidos así como servicios a la medida, lo anterior, ha sido reconocido por el Ministerio de Hacienda en diversas circulares al señalar que "con la promulgación y entrada en vigencia de la Ley General de Telecomunicaciones en el año 2008, la Administración Pública se encuentra facultada para contratar, mediante concurso ordinario con proveedores de telecomunicaciones e infocomunicaciones que sean sujetos de Derecho Privado"¹⁹.

El sistema de contratación administrativa como se ha reiterado a lo largo de esta opinión debe propiciar la mayor competencia en la búsqueda de la mejor satisfacción del interés público; para ello se necesita que el Estado no sólo permita, sino que propicie, que diversas agentes le ofrezcan sus bienes o servicios. El concurso abierto y, particularmente, la posibilidad de una mayor competencia

¹⁸ OCDE (2009). *Lineamiento para Combatir la Colusión entre Oferentes en Licitaciones Públicas*. (Pág. 8)

¹⁹ Ministerio de Hacienda. Circular DGABCA-DNC-052-2019 del 23 de setiembre del 2019.

San José, 15 de enero del 2025.
00387-SUTEL-OTC-2025

tiene como objeto que el Estado contrate con la persona, física o jurídica, que reúna las mejores condiciones para satisfacer las necesidades administrativas. En la medida en que participe el mayor número de oferentes, la Administración puede realizar una mejor selección y, por ende, puede lograr una mejor satisfacción del interés general. Esa satisfacción explica que la contratación administrativa moderna se rija por los principios de amplia publicidad, libre acceso de los que reúnan los requisitos y la igualdad de participación.

La licitación **2024PX-000023-0023700001 al seleccionar un mecanismo de participación cerrado impidió a los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones el participar, limitando con ello los principios de igualdad y libre competencia.** En ese sentido, al no lograr ubicar el estudio de mercado que dice la Municipalidad de Quepos que realizó en el documento denominado “*DI proyecto de Video Protección Ciudadana en el Cantón de Quepos Rev. pdf*”, ([1. Información de solicitud de contratación]; [5. Archivo Adjunto]) alojado en el expediente electrónico del SICOP 2024PX-000023-0023700001, se restringe y limita la capacidad de análisis de este, lo que no permite evidenciar que no se podrían obtener mejores precios con un proceso abierto a la libre competencia. Adicionalmente, del documento presentado por la Municipalidad mencionado anteriormente, se extrae la siguiente información:

“(…) Como punto adicional en la justificación para la contratación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), cabe mencionar que la Municipalidad de Quepos realizó un estudio de mercado previo, publicado en la plataforma SICOP. Este proceso permitió a la Municipalidad verificar las opciones disponibles en el mercado, obteniendo únicamente la oferta económica presentada por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), lo que confirma su condición de proveedor idóneo y único participante interesado en el proyecto. Este resultado en el estudio de mercado respalda la idoneidad de proceder con la contratación directa bajo la excepción del artículo 3, inciso b, de la Ley General de Contratación Pública.

La limitación en la respuesta del mercado refuerza la pertinencia de seleccionar a la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), dado que es la única entidad que cumple con los requisitos técnicos, de experiencia y de competencia legal necesarios para la implementación del sistema de videoprotección, garantizando así el cumplimiento efectivo y oportuno de los objetivos del proyecto de seguridad ciudadana” (Pág. 10).

Esto tiene a su vez repercusiones hacia la propia Municipalidad de Quepos en cuanto al disfrute de los beneficios que brinda un mercado en competencia como lo es el mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica en cuanto a precio, calidad y variedad de servicios. Así por ejemplo del texto anterior extraído del documento denominado “*DI proyecto de Video Protección Ciudadana en el Cantón de Quepos Rev. pdf*” se señala que la contratación se encuentra justificada y amparada al inciso b) del artículo 3 de la Ley 9986, según la naturaleza pública de la ESPH, así como sus competencias en telecomunicaciones,

De tal forma, la Procuraduría General de la República ha reconocido:

“(…) la necesidad de competencia, la publicidad de los procedimientos tiende a concretizar principios de buena administración y moralidad administrativa y, por ende, la necesidad de una gestión honorable de los fondos públicos. Gestión que obliga a evitar el favoritismo y el negociado. Es por ello que se propicia el

San José, 15 de enero del 2025.
00387-SUTEL-OTC-2025

concurso como forma de selección del cocontratante de la Administración. Esa necesidad lleva a postular la licitación como la regla del procedimiento de contratación administrativa.

La Administración no es libre para contratar con quien desee. Debe hacerlo buscando la satisfacción del interés público, pero con apego al procedimiento que legalmente corresponda. Se parte de que la satisfacción del interés público no se logra si no se propicia la libre concurrencia en condiciones de igualdad de participación. Estos objetivos se consiguen sujetándose al procedimiento de concurso que corresponda, lo cual está determinado por el monto del gasto que implique el contrato en relación con el presupuesto ordinario de la Administración interesada en la contratación.

De lo anterior se sigue el rechazo de la negociación directa como forma de contratación administrativa. Se estima que esta negociación directa, al rehuir la competencia, puede dar lugar a una contratación ilícita, viciada e incluso a prácticas de corrupción. Es por ello que la necesidad de una cierta concurrencia se impone para todos los organismos públicos que puedan actuar con un grado de poder en el mercado (...). (Opinión jurídica número OJ-227-2003 del 11 de noviembre de 2003.)

En ese sentido también la Fiscalía Nacional Económica de Chile²⁰, ha reconocido que la competencia es un principio general de las compras públicas:

“(...) las normas que señalan que la licitación pública constituye la regla general en materias de contratación administrativa y del artículo 30 literal g) de la Ley de Compras, que establece que una de las funciones de la Dirección de Compras y Contratación Pública es la promoción de la máxima competencia posible en los actos de contratación de la Administración”. (Pág. 45).

Esta Superintendencia, por medio del citado “*Estudio de Mercado referente a la contratación pública de servicios de telecomunicaciones*” ha señalado:

“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. (...)”. (Pág. 44).

Dicho estudio también realiza un análisis del por qué diversos proveedores deciden no participar de contrataciones públicas, señalándose en particular: “(...) la existencia de acuerdos previos de las instituciones con proveedores que limitan o incluso hacen nula la posibilidad de participar en ciertos procesos (...)”. (Pág.45)

Asimismo, se debe analizar a detalle los posibles efectos en temas de competencia al momento de establecer contrataciones de bienes y servicios mediante el cual, se ajuste el pliego de condiciones a un posible proveedor de servicio, cuando el documento presenta un alto nivel de especificidad en los requerimientos técnicos, repercute de manera negativa en los procesos de contratación. Lo anterior, se puede apreciar a mayor detalle en la publicación de pliegos de condiciones cuando las especificaciones técnicas solicitadas contienen especificidades que limitan y restringen la participación de otras empresas, dando como resultado la participación y adjudicación directa del adjudicatario de preferencia.

²⁰ Fiscalía Nacional Económica de Chile (2020). Estudio de Mercado sobre compras públicas de la División de estudios de mercado. Recuperado el 02 de febrero del 2024 en el sitio web: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/08/informe_preliminar_EM05_2020.pdf

San José, 15 de enero del 2025.

00387-SUTEL-OTC-2025

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 o bien como en este caso una única oferta y por tanto, no recibe los beneficios propios de la libre competencia; dadas estas repercusiones negativas relativas a la competencia producto de la figura de contratación directa se recomienda a la **administración contratante la posibilidad de realizar procesos de concurso abierto en futuras contrataciones.**

Si bien se entiende la pertinencia de que cada administración valore y sopesa el cumplimiento de sus fines públicos en este tipo de procesos, es importante que se tenga en consideración que los procesos abiertos de contratación administrativa no sólo protegen los intereses financieros del Estado, sino que también logran generarle a la administración una diversidad de opciones para la selección de la oferta que mejor logre satisfacer el interés público perseguido.

En consecuencia, **se considera que la Municipalidad de Quepos debe valorar, de acuerdo con la normativa aplicable en el ámbito de las compras públicas, optar a futuro por procesos de licitación abiertos en materia de adquisición de servicios de telecomunicaciones, permitiendo a los operadores ofertar por servicios que están en la capacidad de ofrecer.**

6. Conclusiones

A partir de lo desarrollado de previo se concluye:

- i. Que la Ley 8642 en su artículo 52 dispone un régimen sectorial de competencia para la operación de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones, correspondiéndole a la SUTEL entre otras facultades, promover los principios de competencia en el mercado nacional de las telecomunicaciones y emitir opiniones en materia de competencia y libre competencia con respecto a leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás actos administrativos relacionados con el sector de las telecomunicaciones y redes que sirvan de soporte a los servicios de radiodifusión sonora y televisa.
- ii. Que los artículos 21 de la Ley 9736, 24 de su Reglamento y 30 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones, establecen que la SUTEL tiene la potestad de emitir opiniones y recomendaciones en materia de competencia y libre competencia, de oficio o a solicitud de parte sobre pliegos de condiciones o carteles de contratación administrativa, cuyos elementos puedan obstruir el principio de competencia y libre competencia, sin que dichas opiniones resulten vinculantes.
- iii. Que esta opinión se emite en el marco de las facultades de abogacía y promoción de la competencia con que cuenta la SUTEL en el marco de la Ley 9736, y la misma busca impulsar mejoras en el proceso de competencia y libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones, eliminar y evitar distorsiones al funcionamiento de los mercados de telecomunicaciones y aumentar el conocimiento sobre los beneficios de la competencia, y no pretende realizar una valoración de temas específicos de la materia de contratación administrativa

San José, 15 de enero del 2025.
00387-SUTEL-OTC-2025

en relación con el procedimiento de contratación, lo cual corresponde a una competencia legal que recae sobre otros órganos públicos.

- iv. Que si bien la contratación vía excepción entre entes de derecho público resulta un mecanismo constitucionalmente válido, la Sala Constitucional ha reconocido asimismo 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*”. (Voto 2060-01 de las 15:24 horas del 04 de abril de 2001)
- v. Que, en línea con lo referido por la Ley 9986 respecto al uso de la licitación por excepción entre entes de derecho público, indica que en que para utilizar esta excepción se deben de cumplir una serie de requisitos entre ellos la elaboración de un estudio de mercado o sondeo.
- vi. Que la decisión de la Municipalidad de Quepos de realizar una licitación por excepción entre entes de derecho público 2024PX-000023-0023700001, en lugar de realizar un proceso de licitación abierta, es una decisión que no favorece el principio de libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones.
- vii. Que el Estado debe trabajar de manera integral y coordinada, velando por la aplicación del principio de igualdad y libre concurrencia en toda la actividad contractual en que medie el empleo de fondos públicos y durante todo el ciclo de la compra pública.

7. Recomendaciones

A partir de las anteriores conclusiones, se recomienda al Consejo de la SUTEL valorar lo siguiente:

- I. Dar por recibido y aprobar el siguiente informe.
- II. Emitir opinión sobre la licitación por excepción entre entes de derecho público 2024PX-000023-0023700001 de la Municipalidad de Quepos para la “*Contratación para la ejecución del proyecto de video protección ciudadana en el cantón de Quepos*”.
- III. Comunicar el presente informe a la Municipalidad de Quepos y al informante anónimo en relación con la licitación por excepción entre entes de derecho público 2024PX-000023-0023700001 para la “*Contratación para la ejecución del proyecto de video protección ciudadana en el cantón de Quepos*”.
- IV. Recomendar la Municipalidad de Quepos como un mecanismo para promover la libre concurrencia en la contratación de servicios de telecomunicaciones lo siguiente:
 - i. Valorar en futuros procesos de contratación que incluyan servicios de telecomunicaciones o servicios de información que se brinden sobre redes de telecomunicaciones la realización de procesos de licitación abiertos que favorezcan la libre concurrencia.

San José, 15 de enero del 2025.

00387-SUTEL-OTC-2025

- V. Hacer saber a la Municipalidad de Quepos que, si bien las opiniones que emite la SUTEL no tendrán efectos vinculantes, aquellas entidades que se aparten de estas opiniones quedarán obligadas a informar a esa Autoridad Sectorial de Competencia, sobre sus motivaciones, en un plazo no mayor a treinta días naturales. Tal informe deberá ser suscrito por el superior jerárquico. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los numerales 21 de la Ley 9736 y 24 de su Reglamento.
- VI. Solicitar a la Municipalidad de Quepos en aras de la transparencia y la facilitación de las labores de seguimiento de las recomendaciones emitidas por la SUTEL que, en caso de acoger total o parcialmente las recomendaciones emitidas por SUTEL, lo informen de manera escrita al correo: gestiondocumental@sutel.go.cr

Atentamente,
DIRECCIÓN GENERAL DE COMPETENCIA

Laura López Carrillo
Economista
Unidad de Instrucción y Promoción y Abogacía

Marlon Cruz Villalobos
Economista
Unidad de Instrucción y Promoción y Abogacía

Silvia Elena León Campos
Jefa
Unidad de Instrucción y Promoción y Abogacía

Deryhan Muñoz Barquero
Directora
Dirección General de Competencia

LLC/MCV/SELC/DMB
C.c.
Expediente: GCO-OTC-CGL-00043-2025

TEL: +506 4000-0000
FAX: +506 2215-6821

Apartado 151-1200
San José - Costa Rica

800-88-SUTEL
800-88-78835

gestiondocumental@sutel.go.cr