

16 de marzo de 2026

02583-SUTEL-SCS-2026

Señor

Miguel Hernández Mejía

Subdirector de la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda

dcop@hacienda.go.cr

Señoras

Deryhan Muñoz Barquero, Directora General de Competencia a.i.

deryhan.munoz@sutel.go.cr

Silvia Elena León Campos, Dirección General de Competencia

silvia.leon@sutel.go.cr

Estimado (s) señor (es):

El suscrito, Secretario del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, en ejercicio de las competencias que le atribuye el inciso b) del artículo 50 de la Ley General de la Administración Pública, ley 6227 y el inciso 10) del artículo 35 del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado, me permito comunicarles que en la sesión ordinaria 014-2026 del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de marzo del 2026, se aprueba por unanimidad, lo siguiente:

ACUERDO 034-014-2026

CONSIDERANDO:

- I. El artículo 52 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, establece que la operación de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones estarán sujetas al régimen sectorial de competencia. -----
- II. El artículo 2 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia, Ley 9736, dispone que la 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 8642, Ley General de Telecomunicaciones, de 4 de junio de 2008 y sus reglamentos.-----
- III. 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

16 de marzo de 2026

02583-SUTEL-SCS-2026

- 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, para lo cual podrá hacer uso de medios no coactivos, tales como emisión de opiniones y recomendaciones.-----
- IV. La citada Ley 9736 establece en su artículo 21 que la SUTEL podrá emitir opiniones y recomendaciones en materia de competencia y libre concurrencia, de oficio o a solicitud de parte sobre la promulgación, modificación o derogación de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás actos y resoluciones administrativas, vigentes o en proceso de adopción, cuyos elementos puedan obstruir el principio de competencia y libre concurrencia. -----
- V. Mediante la CIRCULAR MH-DCoP-CIR-0007-2026 del 27 de febrero de 2026 la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda sometió a instituciones, entidades contratantes y público en general la propuesta para revisión de la “Guía para elaborar estudios de mercado en procedimientos de contratación pública”, cuyo plazo para emitir observaciones vence el 13 de marzo de 2026. -----
- VI. El 06 de marzo del 2026 mediante oficio 02248-SUTEL-OTC-2026, la DGCO remitió al Consejo de la SUTEL el “*INFORME DE OPINIÓN SOBRE EL BORRADOR DE LA “GUÍA PARA ELABORAR ESTUDIOS DE MERCADO EN PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA”*”; oficio que señala en lo que interesa: -----
- “1. Consideraciones generales del borrador de la Guía sometida a consulta pública:-**
- Es importante señalar de forma preliminar que, en términos generales, se evidenció que la propuesta en borrador de Guía resulta amplia, si bien es cierto, la Guía reconoce la libre concurrencia como un principio rector en la definición de su alcance (página 9) y menciona la competencia efectiva como un objetivo, esa declaración de principios no se traduce en*

16 de marzo de 2026

02583-SUTEL-SCS-2026

instrumentos metodológicos concretos a lo largo de las cinco fases a tomar en consideración para realizar los estudios de mercado.-----

La Guía está construida desde una perspectiva centrada en la eficiencia del gasto y la razonabilidad del precio, sin incorporar de manera sistemática el enfoque de competencia económica.-----

El estudio de mercado no es únicamente un ejercicio de referenciación de precios, sino también una herramienta estratégica para garantizar que los procedimientos de contratación se diseñen promoviendo la libre competencia, previniendo prácticas anticompetitivas y asegurando la neutralidad competitiva entre proveedores públicos y privados. En términos generales se identifican algunos puntos en el instrumento sometido a consulta pública por parte de la Dirección de Contratación Pública, que generan preocupación a la DGCO:-----

En primera instancia no se identifica un análisis estructural del mercado como componente obligatorio del estudio; sin esta definición, no es posible identificar a los competidores actuales y potenciales del mercado.-----

En segunda instancia existe una omisión del principio de neutralidad competitiva o no discriminación entre proveedores públicos y privados, particularmente en lo referente al uso de excepciones de contratación.-----

Por otra parte, no se observan en el documento lineamientos para identificar el riesgo de colusión durante la elaboración del estudio de mercado, cuando el diálogo técnico se realiza en forma colectiva; para lo cual se solicita valorar lo indicado en la Guía para la Prevención y Detección de Colusión en Procesos de Compras Públicas elaborada por la SUTEL y la COPROCOM.-----

16 de marzo de 2026

02583-SUTEL-SCS-2026

Asimismo, la Guía si bien orienta a las instituciones sobre la determinación del precio, no indica cómo usar esa información para diseñar un concurso que favorezca la competencia. En específico no se señala qué criterios de evaluación son problemáticos o deben evitarse en el pliego de condiciones, y tampoco adapta sus lineamientos para cuando el estudio de mercado se realiza en el contexto de un convenio marco, que funciona de manera distinta a una compra ordinaria. Este tema es relevante porque los convenios marco son de uso obligatorio para las instituciones de la Administración Central y de uso facultativo para las demás, lo que implica que una porción significativa del gasto público puede canalizarse a través de esa modalidad.-----

Por lo cual se propone que la Guía incorpore un apartado específico sobre las particularidades del estudio de mercado cuando el procedimiento elegido es un convenio marco, incluyendo criterios para monitorear las condiciones del mercado durante su vigencia y para evaluar la procedencia de prescindir de él.-----

En los casos de "Alta complejidad" la validación con expertos o unidades técnicas requerida (página 37), debe hacer referencia específica a los instrumentos emitidos por parte de los entes competentes.-----

2. Observaciones sobre el articulado

Fase II, sección "Clasificación del tipo de mercado", páginas 27 y 28, sección "Identificación de potenciales oferentes", página 29. -----

Ausencia de análisis estructural del mercado como componente obligatorio: la Guía clasifica en la página 28 los mercados en competitivo, restringido y especializado utilizando criterios operativos del objeto contractual (estandarización, nivel técnico, duración, innovación, capacidad interna).-----

16 de marzo de 2026

02583-SUTEL-SCS-2026

Esos criterios son útiles para definir la estrategia de compra, pero no constituyen un análisis estructural del mercado. No se exige cuantificar el número de oferentes activos ni identificar barreras de entrada que puedan condicionar la concurrencia. -----

En la página 29 se menciona "concentraciones de mercado" y "presencia de monopolios" como datos a identificar, pero solo de manera descriptiva, sin que se establezca metodología alguna para analizarlos ni consecuencias para el diseño del procedimiento.-

Se propone que la Guía incorpore en la Fase II un componente obligatorio de análisis estructural del mercado relevante, que incluya al menos: número efectivo de oferentes idóneos, identificación de barreras de entrada, nivel de concentración del mercado y evaluación de condiciones estructurales que puedan facilitar la coordinación entre competidores, para ello se sugiere revisar lo indicado en la Guía para la Prevención y Detección de Colusión en Procesos de Compras Públicas. -----

Fase I, sección "Momento clave para realizar el estudio de mercado", página 13.

Fase IV, sección "Análisis de riesgos del mercado y de la contratación", páginas 58 y 59. -----

Omisión del principio de neutralidad competitiva o no discriminación entre proveedores públicos y privados: la página 13 indica que la identificación de potenciales oferentes "permite determinar el grado de competencia existente y, en casos excepcionales, justificar la procedencia de modalidades de contratación por excepción, conforme al artículo 3 de la LGCP". La mención es genérica y no exige que el estudio demuestre primero la inexistencia o insuficiencia de oferentes privados idóneos antes de recurrir a la excepción de contratación entre entes de derecho público. -----

El Manual de Buenas Prácticas de la SUTEL advierte que esa excepción se aplica de forma prácticamente automática en telecomunicaciones sin verificar si el mercado privado

16 de marzo de 2026

02583-SUTEL-SCS-2026

puede responder, lo que afecta la eficiencia asignativa y productiva y genera una ventaja artificial a determinados actores. -----

Se propone que la Guía incorpore como requisito del estudio de mercado la verificación explícita de la existencia de oferentes privados idóneos antes de recurrir a excepciones de contratación, y que incluya lineamientos sobre neutralidad competitiva o de no discriminación aplicables cuando participen en el mercado tanto proveedores públicos como privados. -----

Fase I, sección "Identificación inicial de riesgos", Cuadro 4 "Tipología de riesgos en contratación y medidas de mitigación", página 22. Fase III, sección "Depuración de precios atípicos", página 41-43.

Omisión de lineamientos para identificar el riesgo de colusión: el Cuadro 4 (página 22) presenta la tipología de riesgos del ciclo de contratación e incluye categorías administrativas, financieras, técnicas y estratégicas, pero no incluye la colusión entre oferentes como categoría independiente ni como riesgo a gestionar desde la elaboración del estudio de mercado. En tal sentido, considérese lo expuesto en la Guía de Prevención y Detección de Colusión en Compras Públicas de la SUTEL, que desarrolla herramientas específicas para esa fase: identificación de señales de alerta, análisis de patrones históricos de participación. -----

La sección de depuración de precios atípicos (páginas 41-43) aborda los precios excesivamente altos o bajos desde una perspectiva estadística, lo cual es correcto. Sin embargo, no señala que, los precios idénticos entre proveedores diferentes, los patrones de rotación en la adjudicación o las diferencias sospechosamente uniformes entre cotizaciones pueden ser indicios de coordinación entre competidores. -----

16 de marzo de 2026

02583-SUTEL-SCS-2026

Se propone que la Guía incorpore en el Cuadro 4 la colusión como categoría de riesgo y que en la Fase III, dentro del análisis de precios, se incluyan criterios para detectar señales de alerta de prácticas anticompetitivas durante la recolección de cotizaciones y la depuración de datos. -----

Fase II, sección "Fuentes de información", páginas 28-29.

Riesgo de coordinación entre competidores en el diálogo técnico no advertido: la Guía recomienda el diálogo técnico mediante consultas, reuniones técnicas, mesas sectoriales y convocatorias abiertas como herramienta para obtener información del mercado (página 29). Esa recomendación es en principio compatible con la práctica de audiencias previas que contempla la LGCP en su artículo 89. No obstante, la Guía no incluye ninguna advertencia sobre el riesgo de que esas reuniones, cuando se realizan en formato colectivo con múltiples competidores presentes simultáneamente, puedan facilitar la coordinación entre ellos. -----

El Manual de Buenas Prácticas de la SUTEL recomienda que las reuniones deben realizarse de manera individual, nunca en conjunto, precisamente para evitar que propicien coordinación entre los posibles oferentes. Esa cautela responde a una práctica documentada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de prevención de colusión en compras públicas (OCDE, Fighting Bid Rigging in Public Procurement: Report on Implementing the OECD Recommendation, 2016).-----

Se propone que, la Guía para elaborar estudios de mercado en procedimientos de contratación pública, incorpore la advertencia de que el diálogo técnico debe realizarse de ser posible de forma individual con cada proveedor y que las reuniones conjuntas o mesas

16 de marzo de 2026

02583-SUTEL-SCS-2026

sectoriales con competidores presentes simultáneamente conllevan un riesgo de coordinación que debe gestionarse activamente. -----

Fase I, sección "Valoración de opciones de solución", página 20. Fase II, sección "Caracterización del objeto contractual", página 27. Fase V, sección "Otros criterios de adjudicación", página 63. -----

Vinculación insuficiente entre el estudio de mercado y el diseño procompetitivo del procedimiento: página 20-21 recomienda fomentar la neutralidad en las especificaciones técnicas para evitar favorecer marcas o proveedores específicos. La página 27 señala que las condiciones de participación no deben generar ventajas indebidas ni restringir la libre concurrencia. -----

Sin embargo, ninguna de las dos conecta esa recomendación con el ejercicio concreto de estimar cuántos proveedores del mercado podrían cumplir cada requisito antes de incluirlo en el pliego. -----

Las páginas 63-64 indican que los criterios adicionales de adjudicación no deben limitar la libre concurrencia, pero no identifican los criterios que son discriminatorios por su propia naturaleza. -----

Se propone que la Fase II y la Fase V de la Guía incorporen el ejercicio de prospección de concurrencia como paso explícito: antes de incluir cada requisito técnico, la Administración debe estimar si existe diversidad de proveedores que podrían cumplirlo. Asimismo, se propone que la Fase V incluya una lista orientativa de criterios de adjudicación que deben evitarse por generar discriminación a favor de un determinado agente económico. -----

16 de marzo de 2026

02583-SUTEL-SCS-2026

Fase II: Identificación de opciones de Mercado. Sección Clasificación del Tipo de Mercado. Página 29.

Omisión del concepto de inteligencia de mercados como herramienta preventiva de prácticas anticompetitivas: la Guía trata el estudio de mercado como un ejercicio puntual previo a cada contratación. Se propone incorporar un apartado que establezca la inteligencia de mercados como práctica continua y no como ejercicio aislado por contratación. -----

Sección de Anexos, página 71

El borrador de Guía se hace referencia a la palabra “Anexos”, sin embargo, en la página 71 se señala la leyenda “en construcción” por lo que, no es posible por parte de la DGCO referirnos a ese apartado. -----

IV. PROPUESTAS PARA VALORACIÓN

Con base en las observaciones anteriores, se formulan las siguientes propuestas concretas para que sean consideradas en el proceso de consulta pública: -----

Se recomienda valorar la inclusión de un apartado de “Fuentes de información” que sirva como orientación a los usuarios de la Guía para remitirlos a instrumentos que han emitido instancias técnicas competentes en relación con la contratación de servicios o bienes específicos. -----

Se estima oportuno incorporar en la Fase II de la Guía un apartado obligatorio de análisis estructural del mercado que exija como mínimo: cuantificación del número efectivo de competidores con capacidad de responder al objeto contractual, identificación de barreras de entrada, evaluación del nivel de concentración del mercado y análisis de condiciones estructurales que puedan facilitar la coordinación entre oferentes. Este análisis debe servir

16 de marzo de 2026

02583-SUTEL-SCS-2026

de base para justificar tanto la modalidad de contratación seleccionada como los requisitos incluidos en el pliego.-----

Por otra parte, incorporar en la Guía el principio de neutralidad competitiva o no discriminación como requisito del estudio de mercado, estableciendo que antes de recurrir a excepciones de contratación previstas en el artículo 3 de la LGCP —en particular la contratación entre entes de derecho público—, el estudio debe demostrar documentalmente la inexistencia o insuficiencia de oferentes privados idóneos. -----

Esta exigencia es coherente con la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Neutralidad Competitiva (OCDE/LEGAL/0462, 2021), que establece que los procesos de contratación pública deben garantizar condiciones abiertas, justas, no discriminatorias y transparentes, de modo que ninguna empresa reciba ventajas indebidas por razón de su titularidad o forma jurídica; así como con las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas (2015), que señalan que cuando las empresas públicas participen en contrataciones públicas, los procedimientos deben estar abiertos a la competencia y no ser discriminatorios.-----

Adicionalmente se considera fundamental, incorporar en el Cuadro 4 de la Fase I la colusión entre oferentes como categoría independiente de riesgo, con sus señales de alerta características: precios idénticos entre proveedores distintos, patrones de rotación en la adjudicación, subcontratación recíproca entre competidores y errores comunes en la documentación de cotizaciones. Adicionalmente, incluir en la Fase III un criterio específico para detectar esas señales durante el proceso de recolección y depuración de precios.-----

Resulta conveniente modificar la página 30 de la Fase II para advertir que el diálogo técnico debe realizarse de ser posible de forma individual con cada proveedor, y que las

16 de marzo de 2026

02583-SUTEL-SCS-2026

convocatorias abiertas o mesas sectoriales con competidores presentes simultáneamente conllevan un riesgo de coordinación. -----

Se sugiere incorporar en la Fase V, dentro de la sección de criterios de adjudicación página 67, una lista orientativa de criterios que no deben incluirse en el sistema de evaluación por generar discriminación a favor de proveedores específicos, como pueden ser: experiencia previa con la institución contratante, cumplimiento satisfactorio de contratos anteriores con la misma institución y condición de titular actual del servicio. Estos criterios miden características del oferente, no de la oferta, y contravienen el principio de igualdad y libre competencia. -----

A su vez, resulta necesario adicionar a la Guía un apartado específico sobre el estudio de mercado en el contexto de convenios marco, que incluya: lineamientos para el monitoreo de las condiciones del mercado durante la vigencia del instrumento, criterios para evaluar la procedencia de prescindir del convenio marco cuando el mercado abierto ofrezca condiciones más beneficiosas, y recomendaciones sobre plazos de vigencia y prórroga que eviten el cierre artificial del mercado a nuevos operadores.-----

Finalmente es necesario que se incorporen a la Guía los anexos a los que se hace referencia y se encuentran en construcción, los cuales forman parte integral de ésta”. ----

POR TANTO,

EL CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES ACUERDA:

PRIMERO: Dar por recibido y aprobar el oficio 02248-SUTEL-OTC-2026 del 06 de marzo de 2026 titulado “*INFORME DE OPINIÓN DEL BORRADOR DE LA “GUÍA PARA ELABORAR ESTUDIOS DE MERCADO EN PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA”* de la Dirección

16 de marzo de 2026

02583-SUTEL-SCS-2026

General de Competencia por medio del cual se atiende la consulta pública realizada por parte de la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda mediante la circular MH-DCoP-CIR-0007-2026 del 27 de febrero de 2026 al borrador de “Guía para elaborar estudios de mercado en procedimientos de contratación pública”. -----

SEGUNDO: Remitir al señor Miguel Hernández Mejía, Subdirector de la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda, como parte de las labores de abogacía de la competencia de la SUTEL, el oficio 02248-SUTEL-OTC-2026 del 06 de marzo de 2026, por medio del cual la Dirección General de Competencia brinda su: *“INFORME DE OPINIÓN DEL BORRADOR DE LA “GUÍA PARA ELABORAR ESTUDIOS DE MERCADO EN PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA”*.-----

TERCERO: Hacer saber a la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda 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 esta 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. -----

CUARTO: Solicitar respetuosamente a la la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda 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 en el presente acuerdo, lo informe de manera escrita al correo: gestiondocumental@sutel.go.cr. -----

SEXTO: Remitir copia de este acuerdo para su seguimiento a la Dirección General de Competencia. -----

16 de marzo de 2026

02583-SUTEL-SCS-2026

SÉTIMO: Notificar el presente acuerdo, junto con el oficio 02248-SUTEL-OTC-2026 del 06 de marzo de 2026 titulado “*INFORME DE OPINIÓN DEL BORRADOR DE LA “GUÍA PARA ELABORAR ESTUDIOS DE MERCADO EN PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA”* de la Dirección General de Competencia, a la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda en los términos señalados en la circular MH-DCoP-CIR-0007-2026 del 27 de febrero de 2026. -----

**ACUERDO FIRME
NOTIFIQUESE**

La anterior transcripción se realiza a efectos de comunicar el acuerdo citado adoptado por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, mismo que se encuentra firme.

Atentamente,

CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Luis Alberto Cascante Alvarado

Secretario del Consejo

Arlyn A.

Expediente: **GCO-OTC-CGL-00108-2026**