

**01564**  
**DFOE-CIU-0057**

**R-DFOE-CIU-00001-2025. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES.** San José, en fecha y hora que consta en firma digital.

Recurso de revocatoria con apelación en subsidio presentado por el señor Harold Cordero Villalobos, en su condición de Gerente General con facultades de Apoderado Generalísimo sin límite de suma del Instituto Costarricense de Electricidad, en contra de la orden N. DFOE-CIU-ORD-00003-2024 “sobre la responsabilidad del Instituto Costarricense de Electricidad en los procesos de compras públicas del sector telecomunicaciones” notificado mediante oficio 20732 (DFOE-CIU-0488) del 11 de diciembre de 2024.

### **RESULTANDO**

**I.-** Que el 11 de diciembre de 2024, el Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades, mediante oficio 20732 (DFOE-CIU-0488) remitió a los señores Marco Acuña Mora, Presidente Ejecutivo y Presidente del Consejo Directivo y Harold Cordero Villalobos Gerente General, ambos del Instituto Costarricense de Electricidad, la orden N. DFOE-CIU-ORD-00003-2024 “sobre la responsabilidad del Instituto Costarricense de Electricidad en los procesos de compras públicas del sector telecomunicaciones”.

**II.-** Que el 20 de diciembre de 2024, mediante oficio N° 5500-1414-2024, el señor Harold Cordero Villalobos, en su condición de Gerente General con facultades de Apoderado Generalísimo sin límite de suma del Instituto Costarricense de Electricidad interpuso ante la Contraloría General de la República recurso de revocatoria con apelación en subsidio “para la revocatoria parcial del acápite IV, 1.1, iii de la orden DFOE-CIU-0488”.

**III.-** Que en virtud de lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.° 7428, y de lo regulado en los artículos 343 y 346 de la Ley General de la Administración Pública, Ley n.° 6227, se procede a resolver el recurso de revocatoria planteado.

### **CONSIDERANDO**

#### **I.- SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y ADMISIBILIDAD**

De conformidad con lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.° 7428, los actos finales que dicte el Órgano Contralor que no atiendan a la materia presupuestaria, aprobación de contratos administrativos o que se dicten en procedimientos de contratación administrativa, estarán sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenidos en la Ley General de la Administración Pública, n.° 6227, cuando se considere que lesionan derechos subjetivos o intereses legítimos o que impidan su origen.

DFOE-CIU-0057

2

29 de enero, 2025

En el presente asunto en razón de que el acto recurrido corresponde a la realización de parte del señor Gerente General de lo ordenado en el acápite IV, 1.1, iii de la orden N.º DFOE-CIU-ORD-00003-2024 “sobre la responsabilidad del Instituto Costarricense de Electricidad en los procesos de compras públicas del sector telecomunicaciones” notificado mediante oficio 20732 (DFOE-CIU-0488) del 11 de diciembre de 2024, en cuanto a ejecutar y documentar “las acciones de control a realizar por parte de la Dirección de Contratación Pública de la Dirección Jurídica y la Dirección de Proveeduría, en el marco de sus competencias, en la verificación de los requisitos técnicos y jurídicos que corresponden a los procesos excepcionales o especiales” dicha actuación se encuentra dentro de los supuestos contenidos en las normas, por lo cual el recurso presentado es conteste con los requisitos legalmente establecidos.

En correspondencia, según la norma contenida en el artículo 346 de la citada Ley n.º 6227, la interposición de los recursos ordinarios debe darse dentro de los tres días siguientes al que se comunicó formalmente el acto final a las partes involucradas. De esta forma, debido a que el acto notificado por esta área de Fiscalización el 11 de diciembre del año recién pasado fue conocido por el Consejo Directivo del ICE en sesión 6665 del 17 de diciembre de 2024 y el escrito de interposición del recurso fue presentado el pasado 20 de diciembre puede determinarse que fue presentado en plazo.

Por otra parte, establece el artículo 347 de la Ley en referencia, la posibilidad de usar ambos recursos ordinarios (revocatoria y apelación) o uno solo de ellos. En el caso concreto se presentan de forma concomitante ambos por lo que esta área se abocará a resolver inicialmente el recurso de revocatoria planteado.

## **II. SOBRE LOS ASPECTOS DE FONDO ALEGADOS**

La interposición de los Recursos de Revocatoria y Apelación en Subsidio contra la Orden Nro. DFOE-CIU-ORD-00003-2024 pretende revocar lo ordenado en el punto iii del punto 1 del acápite IV, en relación con lo que el recurrente interpreta como “nuevas” acciones de control y supervisión que deben desempeñar la Dirección de Proveeduría y la Dirección de Contratación. Según su descargo, “ambas Direcciones cumplen adecuadamente sus funciones en el ámbito de sus competencias y llevan a cabo un análisis detallado de los presupuestos que deben cumplir las áreas técnicas para el uso de las excepciones.”

Para sostener su pretensión, el recurrente menciona aspectos relevantes, indicando que tanto la Dirección de Proveeduría como la Dirección de Contratación han trabajado en la actualización del Reglamento Interno de Contratación Administrativa (RICA). Dentro de los puntos de mejora, se incluye la utilización de estudios de mercado en los procedimientos de contratación que realiza el ICE. Se indica que la Dirección de Proveeduría ha emitido lineamientos al respecto, los cuales están en constante revisión desde 2023, siendo la última comunicación enviada a las áreas técnicas el 10 de septiembre de 2024.

El recurrente argumenta que no recae en ambas Direcciones la función de calificar y determinar el procedimiento de adquisición a seguir, siendo esta una responsabilidad de las dependencias técnicas. Según su criterio, al ingresar el tipo de procedimiento en SICOP (sea escasa cuantía, licitación o excepción), lo hacen en base a su estimación,

DFOE-CIU-0057

3

29 de enero, 2025

particularidades del objeto, entre otros factores. Por lo tanto, son el Administrador del Contrato y el Coordinador de Contratación Administrativa quienes evalúan la forma en que se requieren los bienes y servicios para el cumplimiento del fin público.

Asimismo, se destaca que durante el periodo fiscalizado (2016 a abril de 2023), la materia de contratación se regía por un marco regulatorio distinto. Puntualiza que, al amparo de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N.º 8660, los aspectos señalados en la orden como debilidades "no resultaban aplicables por no ser exigibles" contrario a las contrataciones bajo la Ley General de Contratación Pública N.º 9986, donde se verifica el cumplimiento de estos aspectos.

En línea con lo anterior, el recurso rechaza las debilidades identificadas por parte de la Contraloría General de la República en la Dirección de Contratación Pública y en la Dirección de Proveeduría, en cuanto a que en los expedientes no consta ninguna motivación que determinara la correcta aplicación de una excepción a los procesos licitatorios. Se alega que en el RICA y en el Reglamento Interno de Contratación Pública (RICP) se identifican las funciones de ambas Direcciones.

De tal forma se identifica por parte del recurrente que la Dirección de Proveeduría es responsable de la conducción de los procedimientos de contratación y de asegurar que estos sean "óptimos, oportunos, estandarizados y cumplan con todos los requisitos establecidos," mientras que la Dirección de Contratación se encarga de "brindar la asesoría jurídica y los servicios que en materia de contratación administrativa requiera la institución", se enfatiza que, a partir de los artículos 4 y 46 del RICA dichas Direcciones no tienen la atribución de conocer o valorar aspectos técnicos que le corresponden exclusivamente a las dependencias que inician los procedimientos de contratación.

Finalmente, los argumentos del recurso enfatizan la responsabilidad exclusiva de la dependencia técnica especialista en cuanto a la configuración del análisis técnico, el alcance de la contratación, el interés público a satisfacer con la contratación, así como el análisis del mercado y la propia supervisión de la contratación. También se señala que las Direcciones de Proveeduría y de Contratación han llevado a cabo capacitaciones a todos los funcionarios de la institución para mejorar los procesos, y que la Institución ha emitido normativa para combatir la corrupción, como la "Política Corporativa para la Prevención de la Corrupción y Gestión de Conflicto de Intereses," la "Directriz Corporativa de Integridad en materia de Contratación Pública," y charlas para oficializar el "Plan Estratégico de Gestión del Riesgo de Fraude, Corrupción y otras conductas irregulares para el fortalecimiento de la Integridad Institucional."

### **III. CRITERIO DEL ÁREA DE FISCALIZACIÓN**

La orden DFOE-CIU-ORD-00003-2024 identificó que en el sector de telecomunicaciones del ICE, un alto porcentaje de contrataciones se realizaron mediante procedimientos no concursados. Durante el periodo analizado (2016 - abril 2023), se determinó que las Unidades Solicitantes y Administradores de contratos del ICE presentan debilidades en la elaboración y verificación de estudios de mercado. Esto no les permitía confirmar o descartar la existencia de otros proveedores y alternativas en el mercado para satisfacer las necesidades institucionales.

DFOE-CIU-0057

4

29 de enero, 2025

En el proceso de investigación se evidenció que el ICE ejecutó recurrentemente procedimientos de excepción basados en las justificaciones de las unidades solicitantes y administradores de contratos. Sin embargo, en la revisión de una selección de contrataciones, los documentos referenciados como estudios de mercado y los criterios legales no mostraban motivación alguna de la Proveeduría ni de la Dirección de Contratación Pública. Esto implica que no se da garantía sobre el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por el marco jurídico vigente durante el periodo fiscalizado, ni se comprobaba la idoneidad del proveedor y la integridad del contenido de la propia forma de contratación.

La falta de uniformidad en la documentación enviada a la Dirección de Contratación Administrativa del ICE no permite que se efectúe de manera razonable la evaluación y seguimiento de los procesos, indicando posibles deficiencias en los procedimientos de evaluación y selección de proveedores, lo que podría afectar la eficiencia y transparencia de las contrataciones.

Se determinó que el ICE contaba con un único documento de trabajo para el periodo investigado, que solo hacía referencia a las partes que debe contener el estudio de mercado, sin señalar la metodología ni la documentación de sustento necesarias para su evaluación.

Ante estos elementos detectados, se identificó la necesidad de que la Dirección de Proveeduría y la Dirección de Contratación Pública del ICE ejerzan y evidencien de forma adecuada el ejercicio de sus competencias, no limitándose a un control formal ni asumiendo automáticamente como ciertas las afirmaciones dadas por la Unidad Solicitante sin alguna verificación. Esta necesidad se confirma con la afirmación de las mismas Direcciones, que indicaron que su control se centra en una lista de verificación de requisitos aplicada desde 2003.

En razón de todo lo anterior se ordenó al Gerente General ajustar los procedimientos de control sobre las contrataciones especiales y de excepción, considerando, -precisamente ante los aspectos alertados-, la ejecución y documentación de acciones de control por parte de la Dirección de Contratación Pública, la Dirección Jurídica y la Dirección de Proveeduría, en la verificación de los requisitos técnicos y jurídicos de los procesos excepcionales o especiales.

Ahora bien, los argumentos presentados por el recurrente no tienden directamente a contradecir u oponerse mediante pruebas fehacientes a las situaciones identificadas ni los criterios utilizados en la investigación, siendo valorados sus aportes iniciales como no atinentes en esta gestión, ya que enuncian acciones posteriores al ámbito temporal de la investigación que la propia Administración ha efectuado en procura de modificar su Reglamento interno de Contratación Administrativa, para incorporar la utilización de estudios de mercado en los procedimientos de contratación de la institución, siendo que estos aspectos apenas enunciados pueden ser presentados para nuestra valoración en la etapa de seguimiento al cumplimiento de las acciones adoptadas y no como sustento válido para modificar o suprimir el alcance de lo ordenado.

DFOE-CIU-0057

5

29 de enero, 2025

El recurso ordinario presentado por el señor Gerente General y apoderado general sin límite de suma del ICE alude a que las actuaciones de las Divisiones de Proveeduría y de Contratación de la Dirección Jurídica estuvieron acorde a lo establecido en el RICA y por ende, no corresponde implementar “nuevas” acciones de control, ya que por su competencia no pueden realizar más de lo que ahí está reglado. Afirmación que se considera de parte de esta Área de Fiscalización, como errónea, ya que lo ordenado más bien pretende que las competencias que están reguladas a realizar por dichas Direcciones sean evidenciadas como corresponde. En este sentido, debe entenderse que su participación en estos procesos excepcionales de contratación corresponde precisamente a acciones de control sobre los actos que llevan a cabo las unidades solicitantes y administradores de contratos.

La no revisión adecuada de los requisitos de los regímenes especial y excepcionado crea un escenario que pone en riesgo la correcta utilización de recursos públicos y la eventual materialización de riesgos de corrupción y de eventuales prácticas anticompetitivas, así como la ausencia de una gestión efectiva de los objetivos institucionales.

Es claro el rol preponderante de la Dirección de Proveeduría y la Dirección de Contratación Administrativa de la Dirección Jurídica en la constatación de los requisitos básicos para implementar un proceso especial o excepcional, como parte de sus competencias. No es válido argumentar que, debido a la especialidad del objeto contractual, su responsabilidad disminuye o se elimina en cuanto a lo reportado por las unidades técnicas, aspecto que se evidenció durante el periodo que abarcó la investigación.

Así aunque los artículos 4 y 47 del RICA enumeran las competencias de la Dirección de Proveeduría y de la Dirección Jurídica en los procesos de contratación, con base en la investigación realizada por esta Área de Fiscalización se determinó que en los expedientes administrativos solamente constan los documentos presentados por las partes técnicas no así las valoraciones que de dichos documentos realizaron las Direcciones aludidas.

De igual manera, si bien el artículo 47 enlista los documentos que debe aportar la dependencia técnica que promueve la contratación, no constaban en el expediente administrativo dichos documentos dirigidos a la Dirección de Contratación Administrativa ni se identifican regulaciones que identifiquen la acreditación de los parámetros de evaluación que garanticen que dichos requisitos se cumplan, de ahí que la orden se orienta a que la propia Administración sea la que defina las actividades de control que aseguren y evidencian que dicha Dirección constató que los documentos remitidos cumplen con los requisitos, aspecto que va más allá de la simple identificación que el documento consta en el expediente, lo cual en modo alguno sustituye a la parte técnica promovente. En ese sentido, debe tenerse presente que estamos frente a la ejecución de una excepción, por lo cual la Administración debe garantizar el cumplimiento irrestricto de los requisitos para su implementación con la finalidad que no sea este procedimiento utilizado para otros fines no autorizados jurídicamente.

Es válido y oportuno aclarar que si bien el RICA establece competencias a las anteriores Direcciones, por su participación en la verificación y emisión de criterios sobre el cumplimiento de requisitos básicos que garantizan la implementación correcta de

DFOE-CIU-0057

6

29 de enero, 2025

procedimientos especiales y excepcionales de contratación, dichas labores de control necesitan complementarse mediante procedimientos que identifiquen operativamente el cumplimiento de dichos requisitos.

En el proceso de investigación se reprocha la falta de verificación mínima de los contenidos de los documentos remitidos por las dependencias técnicas, ya que esta constatación es indispensable, especialmente en procedimientos excepcionales de contratación pública. Con base en las situaciones expuestas en nuestra gestión, no corresponde reiterar únicamente las normas reglamentarias citadas por el recurrente para administrar los riesgos señalados en la orden. No es válido que las partes operativas o técnicas sean las únicas responsables de atender y verificar los requisitos en un procedimiento especial o excepcional; tanto la Dirección de Proveeduría como la Dirección de Contratación deben tener presente y valorar los riesgos de estos tipos de procesos de contratación y, a partir de ello, verificar de forma rigurosa que los requisitos para su implementación se den correctamente, no simplemente dándose por cumplidos con su presencia en el expediente administrativo, sino constatar que dichos requisitos sean coherentes y manifiesten los fines por los cuales se realizará un procedimiento no licitatorio, con ello garantizar el cumplimiento de los supuestos y fines del régimen excepcionado de contratación pública y contando con los controles necesarios para evitar que su utilización se constituya en una práctica indiscriminada e injustificada.

El sistema de control interno institucional es integral, la Administración activa es enteramente responsable por su implementación. Es deber del jerarca y los titulares subordinados velar por el adecuado desarrollo de la actividad y tomar de inmediato las medidas correctivas que permitan proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier eventual pérdida, despilfarro, uso indebido, irregular o ilegal. En este sentido, la orden impugnada promueve que de manera coordinada y oportuna se logren implementar en la Administración acciones que garanticen el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico, así como con la eficacia y eficiencia de las propias operaciones institucionales, por lo que esta área de Fiscalización mantiene incólume el análisis, las conclusiones y órdenes emitidas al documento N.º DFOE-CIU-ORD-00003-2024 “sobre la responsabilidad del Instituto Costarricense de Electricidad en los procesos de compras públicas del sector telecomunicaciones” notificado mediante oficio 20732 (DFOE-CIU-0488) del 11 de diciembre de 2024.

### **POR TANTO**

Con sustento en las consideraciones de hecho y de derecho que son fundamento de esta resolución, y lo establecido en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, ordinales 347, 349 y 350 de la Ley General de la Administración Pública, Ley n.º 6227, y numeral 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428; SE RESUELVE:

I. Declarar sin lugar el recurso de revocatoria interpuesto por el señor Harold Cordero Villalobos, en su condición de Gerente General con facultades de Apoderado Generalísimo sin límite de suma del Instituto Costarricense de Electricidad, mediante oficio N.º 5500-1414-2024, “para la revocatoria parcial del acápite IV, 1.1, iii de la orden DFOE-CIU-0488”.

DFOE-CIU-0057

7

29 de enero, 2025

II. Trasladar el expediente administrativo al Despacho de la Contralora General de la República, a efecto de que pueda ser resuelto el recurso de apelación en subsidio interpuesto.

**NOTIFÍQUESE**

Marcela Aragón Sandoval  
**Gerente de Área**

José Francisco Monge Fonseca  
**Fiscalizador**

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

/mrp

G: 2022003491-8