

INFORME N.º. DFOE-CIU-IF-00008-2022

12 de octubre, 2022

**INFORME DE AUDITORÍA
DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN
DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO EN COSTA RICA**

2022

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
Introducción	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVO	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
METODOLOGÍA APLICADA	6
GENERALIDADES	6
SIGLAS	9
Resultados	10
ADMINISTRACIÓN DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO PARA TELECOMUNICACIONES MÓVILES	10
EJECUCIÓN DE LOS PROCESOS DEL RECTOR ANTE REPORTES DE USO NO EFICIENTE DEL ESPECTRO	10
GESTIÓN EN LA PLANIFICACIÓN DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO	15
ACTUALIZACIÓN DEL PNAF SEGÚN LO ESTABLECIDO POR LA UIT	16
DOCUMENTACIÓN EN EL EXPEDIENTE DE LA REFORMA DEL PNAF	19
CUMPLIMIENTO EN LA META DE UTILIZACIÓN DE BANDAS IMT EN COSTA RICA DEL PNDT 2015-2021	21
REFORMA A LA LEY DE RADIO	25
ACTUALIZACIÓN DE PARÁMETROS DEL IMPUESTO DE RADIODIFUSIÓN	26
Conclusiones	28
Disposiciones	29
A CARLOS ENRIQUE ALVARADO BRICEÑO, MINISTRO DEL MICITT, EN SU CALIDAD DE RECTOR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.	29

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La presente auditoría de carácter especial abarcó el análisis de las acciones desplegadas por la Rectoría de Telecomunicaciones en la gestión del espectro radioeléctrico de conformidad con lo establecido en la Ley General de Telecomunicaciones, normativa aplicable y buenas prácticas en materia de gestión de espectro. Se analizaron, entre otros, la planificación y administración del espectro radioeléctrico. El período objeto de análisis comprendió desde enero de 2016 hasta marzo de 2022, ampliándose en los casos que se estimó necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El uso eficiente del espectro radioeléctrico fomenta beneficios a la población, en sectores tales como la salud, educación, la seguridad ciudadana, comercio, gobierno electrónico y en la calidad de vida de las personas; promueve un entorno competitivo; propicia el desarrollo de nuevos servicios, mejoras en la calidad y cobertura de estos y la innovación tecnológica, siendo un reto de especial relevancia el despliegue de nuevas tecnologías, por ejemplo, la implementación de servicios de internet móvil e IMT-2020 (conocida como tecnología 5G).

Por lo anterior, cobra relevancia el rol que tiene el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) y el Poder Ejecutivo para ejecutar las acciones necesarias que favorezcan el uso óptimo del espectro, la armonización de las políticas nacionales oportunamente con respecto a lo establecido por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), de forma que se logre maximizar los beneficios de estos avances tecnológicos, también se promueva el acceso universal, el servicio universal y la solidaridad de las Telecomunicaciones.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

El Poder Ejecutivo, a través de la Rectoría de Telecomunicaciones, no ha concluido las acciones necesarias para garantizar un uso eficiente del espectro radioeléctrico conforme a los objetivos de la Ley General de Telecomunicaciones, que buscan promover el desarrollo y uso de los servicios de telecomunicaciones dentro del marco de la sociedad de la información y el conocimiento, así como asegurar la eficiente y efectiva explotación de dicho bien demanial.

No se han terminado los procesos ante reportes de uso no eficiente de espectro; ni se ha recuperado el espectro necesario para el desarrollo de servicios de telecomunicaciones móviles internacional (conocido como tecnología 5G), de acuerdo con los compromisos adquiridos ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones y conforme a los instrumentos de planificación y ordenamiento nacionales.

Por otra parte, se determinó el incumplimiento del programa y la meta asociada a la utilización de bandas que hacen posible el despliegue de servicios 5G en Costa Rica, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021, que señalaba la utilización de 890 MHz en servicios de telecomunicaciones móviles internacionales (IMT), situación que genera que el país presente un rezago en el desarrollo de servicios asociados a nuevas tecnologías móviles y un alto costo de oportunidad.

Adicionalmente, pese a que nuestro ordenamiento jurídico dispone que el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias es un instrumento que debe permitir la regulación del espectro radioeléctrico de manera óptima para satisfacer las necesidades que se requieren, conforme lo disponen los organismos internacionales competentes, se determinó que dicho plan se encuentra desactualizado, implicando ello un rezago para la población en cuanto al uso y disfrute de servicios de telecomunicación de última generación con base en el avance de las tecnologías, así como una potencial disminución de la competitividad del país.

Por último, se determinó que el Poder Ejecutivo no ha realizado las acciones necesarias para promover una actualización de los parámetros por concepto del impuesto de radiodifusión, de acuerdo con las características del tributo, los principios en gestión tributaria, la realidad nacional y el contexto macroeconómico; parámetros que no se actualizan desde la promulgación de la ley en el año 1954.

¿QUÉ SIGUE?

Se giran disposiciones al Ministro del MICITT para que recupere el espectro necesario para la explotación de servicios de telecomunicaciones móviles internacionales IMT e IMT 2020 (denominada tecnología 5G) e inicie los procesos licitatorios correspondientes conforme lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Asimismo, se dispone la reforma integral del Plan Nacional de Atribución de Frecuencias, según las disposiciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

Adicionalmente, se giran disposiciones al MICITT orientadas a implementar las modificaciones necesarias en los procedimientos internos, tanto para las acciones que realiza ante los informes de SUTEL y la indagación de usos no eficientes de espectro, como para que el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias esté actualizado y alineado al marco normativo vigente, a las disposiciones de la UIT y a las buenas prácticas internacionales. También, se le dispuso al Ministro que, en conjunto con el Ministerio de Hacienda, revise los parámetros por concepto del impuesto de radiodifusión.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE CIUDADES**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE
LA GESTIÓN DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO
EN COSTA RICA**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se efectuó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República (CGR) los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica N.º 7428, en cumplimiento del Plan de Trabajo del Área de Fiscalización para el Desarrollo de Ciudades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).
- 1.2. Asimismo, el presente estudio deriva del proceso de seguimiento de las disposiciones contenidas en los informes [DFOE-IFR-IF-6-2012](#), del 30 de junio de 2012 y [DFOE-IFR-IF-05-2013](#), del 3 de julio de 2013, relacionados con la gestión del espectro radioeléctrico a partir de la apertura del mercado de las telecomunicaciones y el proyecto de transición a la radiodifusión digital, respectivamente.

OBJETIVO

- 1.3. El objetivo de la auditoría fue determinar la razonabilidad de las acciones desplegadas por la Rectoría de Telecomunicaciones, en el ejercicio de sus competencias, para la adecuada gestión del espectro radioeléctrico de conformidad con lo establecido en la Ley General de Telecomunicaciones, normativa aplicable y buenas prácticas en materia de gestión de espectro.

ALCANCE

- 1.4. La auditoría comprendió el análisis de las acciones realizadas por el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) en su rol de Rector del Sector Telecomunicaciones y en particular las acciones desplegadas por el Viceministerio de Telecomunicaciones, en materia de planificación y administración de espectro radioeléctrico, según las competencias legalmente definidas. Para lo cual, se analizó el periodo que comprende desde enero de 2016 hasta marzo de 2022.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.5. Los criterios de auditoría fueron presentados mediante el oficio N.º DFOE-CIU-0338 (15633) de 14 de octubre de 2021 y previamente fueron discutidos el 07 de octubre de 2021 con el viceministro de Telecomunicaciones, con el Director de Espectro Radioeléctrico y Redes de Telecomunicaciones y con la Directora de Concesiones y Normas.¹

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.6. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.
- 1.7. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó información suministrada por medio de entrevistas y solicitudes de información a funcionarios del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) y del Ministerio de la Presidencia.

GENERALIDADES

- 1.8. Con la apertura de las telecomunicaciones se estableció un nuevo régimen en esta materia, principalmente a partir de la suscripción del “Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (TLC)”, la Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 y la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N.º 8660, en el cual el espectro radioeléctrico se concibe como un recurso escaso que requiere de una adecuada gestión, de forma que se asegure su “eficiente y efectiva asignación, uso, explotación, administración y control”, para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el citado marco normativo, tales como promover el desarrollo y la disponibilidad de más y mejores servicios de telecomunicaciones, entre otros.
- 1.9. El espectro es un bien natural de dominio público, tal y como lo definen el artículo 121 inciso 14 sub inciso c de la Constitución Política; su planificación, administración, uso y control se llevará a cabo según lo establecido en la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales vigentes en Costa Rica, la Ley, el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT), el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF) y la normativa interna aplicable.
- 1.10. Por su propia naturaleza, el espectro radioeléctrico es un medio que se distribuye en diferentes bandas de frecuencia que están especialmente identificadas para proporcionar múltiples servicios de comunicación inalámbrica. A partir de sus usos e impacto en el desarrollo de la sociedad, el Estado efectúa el control y la gestión de las ondas radioeléctricas que discurren por su espacio, con la finalidad de hacer posible el uso eficaz de este recurso y su adecuada protección.
- 1.11. El reconocimiento de la competencia del Estado para regular los usos del espectro radioeléctrico tiene asidero constitucional e internacional. El Convenio de Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (Ginebra el 22 de diciembre de 1992 y aprobado en nuestro país por la Ley N.º 8100 de 4 de abril de 2002), reconoce en su preámbulo el derecho soberano de cada Estado a reglamentar sus telecomunicaciones, su regulación debe permitir a las telecomunicaciones cumplir su papel como instrumento de las relaciones pacíficas, la cooperación

¹ La administración no remitió observaciones a los criterios expuestos.

internacional y para lograr un desarrollo económico y social de todos los Estados y de los pueblos. La normativa y políticas que se adopten deben cumplir estos objetivos, manteniendo y propiciando el buen funcionamiento de las telecomunicaciones.²

- 1.12. En este sentido, como miembro de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT),³ al país le corresponde observar aspectos previstos tanto en la Constitución de dicho organismo internacional, como en su Convenio y en sus reglamentos (que consisten en el Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales y el Reglamento de Radiocomunicaciones); documentos de carácter vinculante para sus miembros.⁴ Por su parte, el Reglamento de Radiocomunicaciones es examinado y modificado mediante las conferencias mundiales de radiocomunicaciones (CMR), que se celebran cada tres a cuatro años.
- 1.13. En la gestión de espectro existen dos términos de relevancia, según se muestra a continuación, con sus respectivas definiciones por la UIT:⁵

Atribución (de una banda de frecuencias): Inscripción en el cuadro de atribución de bandas de frecuencias, de una banda de frecuencias determinada, para que sea utilizada por uno o varios servicios de radiocomunicación terrenal o espacial o por el servicio de radioastronomía en condiciones especificadas.

Asignación (de una frecuencia o de un canal radioeléctrico): Autorización por parte de una administración para que una estación radioeléctrica utilice una frecuencia o un canal radioeléctrico determinado en condiciones especificadas.

- 1.14. A partir de lo anterior, se deriva que la atribución es la identificación de una o varias frecuencias a los servicios de radiocomunicaciones que se pueden brindar en ellas, mientras que la asignación resulta cuando se otorgan segmentos de frecuencias a los operadores y estos pueden explotarlas y poner a disposición de la población sus servicios de telecomunicaciones. De forma que toda asignación de frecuencias debe ser coherente con la atribución de la banda que pretende utilizar.
- 1.15. A nivel nacional, el “Plan Nacional de Atribución de Frecuencias” (PNAF) es el instrumento donde se designa las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico según su uso, tomando en consideración las recomendaciones de la UIT y la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) y que puede ser modificado por razones de conveniencia y oportunidad.⁶ Además, de acuerdo con el PNAF, el Poder Ejecutivo asignará, reasignará o

² Desde 2002 con la publicación de la Ley 8100, de aprobación de la Constitución y Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y el instrumento de enmienda a la Constitución y al Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (Kyoto 1994), publicado en el Alcance 44 del Diario Oficial La Gaceta N.º 114 del 14 de junio de 2002. Además, el Decreto Ejecutivo N.º 30612, de adhesión a la UIT, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.º 156, del 16 de octubre de 2002.

³ La UIT es el organismo especializado de las Naciones Unidas para las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), tiene como objetivo facilitar la conectividad internacional, mediante la atribución en el plano mundial el espectro de frecuencias radioeléctricas y las órbitas de satélite, además de la elaboración de normas técnicas que garantizan la interconexión armoniosa de redes y tecnologías. Tiene 193 países miembros.

⁴ De acuerdo con el art. 4 de la Ley 8100-A, “Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (Ginebra el 22 de diciembre de 1992)”.

⁵ De acuerdo con el Reglamento de Radiocomunicaciones. Edición 2020. Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

⁶ Emitido como Decreto Ejecutivo, N.º. 35257 vigente desde el 29 de mayo de 2009.

rescatará las frecuencias del espectro radioeléctrico, de manera objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria.⁷

- 1.16. Nuestro país tiene como rector del sector de telecomunicaciones al Ministro de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), quien dentro de sus competencias y atribuciones, tiene la emisión y modificación del PNAF.⁸ Además, el MICITT, como parte de la planificación en telecomunicaciones, debe dictar el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT),⁹ considerando las políticas públicas del sector, adoptando una perspectiva de corto, mediano y largo plazo; de manera que, dentro de los elementos que debe tomar en cuenta están los principios contenidos en la normativa internacional ratificada por el país, relativa a estos temas.¹⁰ Para ello, a través del Viceministerio de Telecomunicaciones¹¹, el MICITT puede contar con una estructura que atienda las obligaciones endilgadas como Rector del sector.¹²
- 1.17. En este sentido, la planificación y la administración del espectro radioeléctrico, comprende el conjunto de actividades dirigidas a poner a disposición este recurso demanial, así como la atribución y asignación de segmentos de frecuencias para su explotación correspondiente por parte de los operadores habilitados mediante los procesos legalmente definidos.
- 1.18. En concordancia, el rector posee diferentes procedimientos ejecutados por el Viceministerio de Telecomunicaciones para atender a las atribuciones encomendadas por ley y que están directamente relacionados con la administración del espectro radioeléctrico.¹³
- 1.19. La relevancia del rol que ejerce el Poder Ejecutivo en la planificación y administración del espectro radica en maximizar los beneficios de los avances tecnológicos, promover el acceso universal, el servicio universal y la solidaridad de las telecomunicaciones, garantizar un uso eficiente del espectro y procurar la disminución de la brecha digital. Todo lo anterior, por medio del establecimiento de acciones que favorezcan el uso óptimo del espectro y la armonización de las políticas nacionales de forma oportuna, con respecto a lo establecido por la UIT.
- 1.20. Por otra parte, otro actor relevante es la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), que ejerce el control del uso eficiente del espectro, a partir del cual emite dictámenes sobre el uso del espectro, así como valoraciones y recomendaciones al Poder Ejecutivo sobre las necesidades presentes y futuras en materia de telecomunicaciones.¹⁴ Dicha institución ha reconocido que, en

⁷ De acuerdo con lo señalado en el art. 10 de la Ley 8642 y que debe ser de conformidad con la Constitución Política y lo dispuesto en Ley 8660.

⁸ Según el art. 1 de la Ley 8660. Además, la asignación del sector de telecomunicaciones en el MICITT se realizó por medio de la Ley N.º 9046, donde se trasladó desde el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.

⁹ De acuerdo con el art. 6 de la Ley 8660, es el instrumento de planificación y orientación general del sector telecomunicaciones, por medio del cual se definen las metas, los objetivos y las prioridades del sector, en concordancia con los lineamientos que se propongan en el Plan Nacional de Desarrollo.

¹⁰ Art. 6 de la Ley 8660.

¹¹ Creado mediante artículo 48 de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N.º 8660 y modificada su denominación por el artículo 11 de la Ley "Traslado del sector Telecomunicaciones de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia y Tecnología, N.º 9046 del 25 de junio de 2012.

¹² Reglamento de organización de las áreas que dependen del Viceministro (a) de Telecomunicaciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. N.º. 38166-MICITT.

¹³ Dentro de las actividades que se realizan, se identificó procedimientos para: adecuación de títulos habilitantes, cesión de títulos habilitantes, reasignación y modificación de títulos habilitantes, declaratoria de lesividad de títulos habilitantes, renuncia a un título habilitante.

¹⁴ De acuerdo con lo establecido en los artículos 7, 8 y 63 de la Ley N.º 8642.

una economía globalizada, las TIC constituyen catalizadores del desarrollo económico y social y que los sistemas de servicios de internet móvil internacional, IMT por sus siglas en inglés, constituyen un pilar sobre el cual desarrollar las metas de banda ancha para el país y la carga actual sobre las redes que supone la tendencia mundial como lo es el Internet de las cosas y otras redes inalámbricas.¹⁵

- 1.21. En el contexto de los servicios de telecomunicaciones, resulta relevante destacar que durante la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de la UIT en 2019 (CMR-19) se atribuyó frecuencias para el uso de la tecnología IMT-2020 (también conocida como de quinta generación o 5G), que está asociada a desarrollos de servicios de telecomunicaciones móviles internacionales en 3 rangos de frecuencia claves, que corresponden a bandas de frecuencias por debajo de 1 GHz, entre 1-6 GHz y por encima de 6 GHz. Esta tecnología reta a los países a generar de forma oportuna las acciones para aumentar el espectro atribuido y asignado para los servicios IMT, de cara a propiciar un uso eficiente del espectro, brindar mejores servicios (velocidad, capacidad, latencia) y ampliar la cobertura geográfica de estos. En ese sentido, se debe mencionar que el 16 de mayo, la Presidencia de la República emitió una instrucción al MICITT, “[...] para que, en un período máximo de seis meses, las frecuencias del espectro radioeléctrico necesarias para que el país desarrolle la tecnología celular de quinta generación (5G) [...]”.¹⁶

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.22. La comunicación del borrador de informe se realizó mediante el oficio 14438 (DFOE-CIU-0451) de 5 de setiembre de 2022, y la presentación preliminar de los resultados se efectuó mediante la sesión virtual el 1 de setiembre de 2022 por medio de la plataforma de Google Meet. Las observaciones al borrador del informe fueron remitidas por la Administración mediante el oficio MICITT-DM-OF-676-2022 del 13 de setiembre de 2022; y lo resuelto sobre las observaciones efectuadas se comunicó mediante el oficio DFOE-CIU-0514(16452) del 12 de octubre de 2022.

SIGLAS

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República.
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR.
LGCI	Ley General de Control Interno.
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones.
CITEL	Comisión Interamericana de Telecomunicaciones.
CMR	Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones
MICITT	Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones.
SUTEL	Superintendencia de Telecomunicaciones.
Ley 8642	Ley General de Telecomunicaciones
Ley 8100	Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (Ginebra el 22 de diciembre de 1992)
PNAF	Decreto Ejecutivo 35257-MINAE, Plan Nacional de Atribución de Frecuencias.
IMT	Servicios de telecomunicaciones móviles internacionales (por sus siglas en inglés)

¹⁵ De acuerdo con el oficio 03138-SUTEL-SCS-2021, del 19 de abril de 2021.

¹⁶ Mediante el oficio SCG-005-2022, remitido al Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.

IMT-2020	Servicios de telecomunicaciones móviles internacionales, también referido como la tecnología 5G
SCI	Sistema de Control Interno

2. Resultados

ADMINISTRACIÓN DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO PARA TELECOMUNICACIONES MÓVILES

- 2.1. El uso del espectro radioeléctrico debe realizarse de manera óptima, dado que al ser un recurso escaso que sirve de plataforma para el desarrollo de servicios que promueven el avance de la población, su utilización debe ser oportuna y eficiente. Es por ello que incluso uno de los principios rectores establecidos en la Ley General de Telecomunicaciones es el de optimización, el cual consiste en la asignación y utilización de los recursos escasos y de las infraestructuras de telecomunicaciones de manera objetiva, oportuna, transparente, no discriminatoria y eficiente, con el doble objetivo de asegurar una competencia efectiva, así como la expansión y mejora de las redes y servicios.
- 2.2. En este sentido, de acuerdo al ordenamiento legal imperante, el MICITT cuenta con insumos técnicos provistos por el órgano regulador, para que en su labor de rector y garante del uso eficiente del bien demanial, ejecute de manera oportuna los mecanismos correspondientes para sancionar conductas contrarias a los principios que rigen en materia de telecomunicaciones y así garantizar el uso eficiente del espectro radioeléctrico.

Ejecución de los procesos del Rector ante reportes de uso no eficiente del espectro

- 2.3. El Poder Ejecutivo, a través de la Rectoría de Telecomunicaciones, no ha concluido las acciones efectivas y necesarias para garantizar un uso eficiente del espectro radioeléctrico y su desarrollo. En este sentido, se evidenció que en más de diez años (10), dicha rectoría no ha efectuado de forma oportuna los procedimientos administrativos o mecanismos ante la notificación de uso no eficiente de espectro por parte de la SUTEL; además que, en dicho plazo no ha recuperado el espectro para el desarrollo de servicios IMT e IMT-2020 (conocido como 5G), todo lo cual se detalla seguidamente.
- 2.4. Con respecto al uso eficiente del espectro, la Ley 8660 crea el sector de telecomunicaciones y su rectoría a cargo del MICITT¹⁷, por su parte la Ley 8642 establece como uno de los principios rectores la optimización de los recursos escasos;¹⁸ y que además, dicho principio es parte de los objetivos de la planificación, la administración y el control, considerando las necesidades y las posibilidades que ofrezca la tecnología,¹⁹ todo lo cual está endilgado al Poder Ejecutivo,²⁰ que en su actuar deberá realizarlo, de manera objetiva, oportuna, transparente,²¹ conforme a la Constitución Política y los tratados internacionales.²²

¹⁷ Ley 8660, artículos 1, 38 y 39.

¹⁸ Ley 8660, artículo 1 y Ley 8642, artículos 1 y 3, inciso i).

¹⁹ Ley 8642 artículo 8, inciso a).

²⁰ Ley 8660, artículo 1.

²¹ Ley 8642, artículo 10.

²² Ley 8642, artículo 7.

- 2.5. La referida Ley N.° 8642 establece que el Poder Ejecutivo puede efectuar la reasignación del espectro, cuando lo exijan, entre otras, razones de interés público o utilidad pública, razones de eficiencia en el uso del espectro radioeléctrico, se requiera para poner en práctica nuevas tecnologías, por concentración de frecuencias que afecten la competencia efectiva o cuando sea necesario para cumplir tratados internacionales suscritos por el país.²³ Además, señala dentro de las causales de resolución y extinción del contrato de concesión, entre otras, cuando las frecuencias no se utilicen por parte del concesionario para el fin solicitado, o por incumplimiento en las obligaciones y condiciones establecidas legal, normativa y contractualmente, además, del rescate de las concesiones por interés público y por el acuerdo mutuo.²⁴
- 2.6. A su vez, el PNAF contiene los lineamientos básicos para determinar el uso eficiente del espectro radioeléctrico,²⁵ señalando dentro de estos: que las frecuencias deben ser utilizadas de acuerdo a su atribución establecida; en procura del mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico, con base en los principios de la ciencia y la técnica; en cumplimiento con la asignación del área geográfica que determine el título habilitante o que las mismas sean delimitadas de acuerdo a las condiciones reales de operación de los equipos; cuando sea posible la reutilización de frecuencias o segmentos de frecuencias en una misma región, sea por el mismo concesionario, o por varios; y cuando haya un real y efectivo uso o explotación del espectro radioeléctrico por parte de los concesionarios o permisionarios.
- 2.7. Aunado a ello, las actuaciones del Poder Ejecutivo se encuentran estrechamente relacionadas con los principios constitucionales de eficacia y eficiencia que deben ordenar la organización y actividad administrativa, siendo que estas se deben estructurar en función de alcanzar el fin público propuesto y la optimización de los recursos públicos.²⁶
- 2.8. Para el ejercicio de dichas competencias, el MICITT se ha estructurado mediante un reglamento de organización para el Viceministerio de Telecomunicaciones,²⁷ también con procedimientos internos para atender las atribuciones encomendadas por Ley.²⁸ Asimismo, de conformidad con el marco jurídico, para el ejercicio de sus competencias, el Rector obtiene insumos por parte de la SUTEL como órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones.
- 2.9. En el curso de la auditoría se identificó que desde 2012, la SUTEL (en su función de control del uso del espectro radioeléctrico, según se abordó en el párrafo 1.20) ha informado al Viceministerio de Telecomunicaciones sobre el uso no eficiente del espectro por parte de varios concesionarios en diversas bandas de espectro, para que, conforme a sus competencias, se ejecutaran las acciones necesarias que permitieran garantizar un uso eficiente de ese bien demanial. A modo de ejemplo, para el periodo de 2012 a 2021,²⁹ en informes relacionados al uso de segmentos de frecuencias para IMT, se señala: no utilización de espectro o utilización parcial, usos no

²³ Ley 8642, artículo 21.

²⁴ Ley 8642, artículo 22.

²⁵ Decreto Ejecutivo 35257-MINAE (PNAF), artículo 11.

²⁶ Procuraduría General de la República, dictamen C-145-2009, así como la resolución N.° 6195-2007 de las 18:39 del 8 de mayo de 2007 de la Sala Constitucional.

²⁷ Decreto Ejecutivo N.° 38166-MINAET denominado "Reglamento de organización de las áreas que dependen de Viceministro (a) de Telecomunicaciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones", publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.° 29 de fecha 11 de febrero de 2014.

²⁸ Procedimientos del Viceministerio de Telecomunicaciones, emitidos el 11 de julio de 2018.

²⁹ Por medio de la Dirección General de Calidad o del Consejo de la Superintendencia.

congruentes con la concesión otorgada y la identificación establecida en el PNAF vigente; así como concentración de mercado.

- 2.10. En este sentido, se identificó que las acciones realizadas para los segmentos de frecuencias identificadas para servicios IMT por parte del Rector no han sido eficaces ni oportunas, ante el reporte de uso no eficiente comunicados por parte de la SUTEL, esto conforme la revisión efectuada de las actuaciones que ha ejecutado el Viceministerio, en el periodo comprendido entre 2016 y 2021.³⁰
- 2.11. Como primer aspecto, se evidenció que entre la recepción de los reportes generados por parte de la SUTEL y el término de la respectiva valoración técnica-jurídica por parte del Rector hay un periodo promedio de 1.416 días naturales, es decir, cerca de 3.9 años.³¹
- 2.12. También, se identificó que el Rector no efectuó las acciones recomendadas en los informes técnico-jurídicos del Viceministerio, donde se señalaba la necesidad de iniciar los procesos jurídicos correspondientes.³² Esta situación se evidenció con la existencia de casos en los que, ante la prolongación en la toma de decisiones y la falta de ejecución de las recomendaciones señaladas, el Rector requirió actualizaciones a los informes de la SUTEL, así como de los elaborados por sus departamentos técnico-jurídicos.³³ Además, se constató la ausencia en la documentación de las valoraciones sobre las razones y efectos que justificaran el no inicio de acciones puntuales, según las recomendaciones expuestas desde los primeros informes emitidos en el MICITT.
- 2.13. De igual manera, el Rector no ha atendido oportunamente los informes sobre reportes de usos no eficientes realizados por las propias instancias internas del Viceministerio en segmentos de frecuencia de bandas señaladas como prioritarias para el desarrollo de los servicios 5G en el país.³⁴
- 2.14. Por ejemplo, para el segmento de frecuencias de 3425 MHz a 3625 MHz, el Poder Ejecutivo requirió de 1.887 días naturales (alrededor de 5 años y 2 meses) entre la emisión de la recomendación del informe técnico por parte de la Gerencia de Administración del Espectro Radioeléctrico del Viceministerio (dentro del periodo auditado)³⁵ y el inicio de un procedimiento administrativo.³⁶ No obstante, dicho informe técnico era una actualización de otro informe que fue elaborado en el año 2013 en el Viceministerio; en este sentido, desde que se emitió la

³⁰ Por medio de los oficios MICITT-DVT-OF-459-2021 y MICITT-DVT-OF-507-2021 se recibió la documentación de todas las acciones efectuadas por parte del Viceministerio en dichos segmentos.

³¹ Dicha contabilización de plazos se efectuó para los segmentos de frecuencias identificados en el CAE, que corresponden a: 800 MHz, 900 MHz, 1400 MHz, 2300 MHz, 2500-2690 MHz, 3300-3400 MHz, 3400-3625 MHz, 26 GHz, 28 GHz, 40 GHz, 47 GHz. Tomando en consideración la documentación suministrada mediante oficios MICITT-DVT-OF-507-2021, MICITT-DVT-OF-608-2021 y MICITT-DVT-OF-112-2022.

³² Ante la valoración de los indicios señalados por la SUTEL.

³³ Por ejemplo, los informes MICITT-GAER-182-2016, MICITT-GAER-183-2016 y MICITT-GAER-184-2016, que corresponden a actualizaciones de los informes MICITT-GAER-IT-158-2013, MICITT-GAER-IT-156-2013, respectivamente.

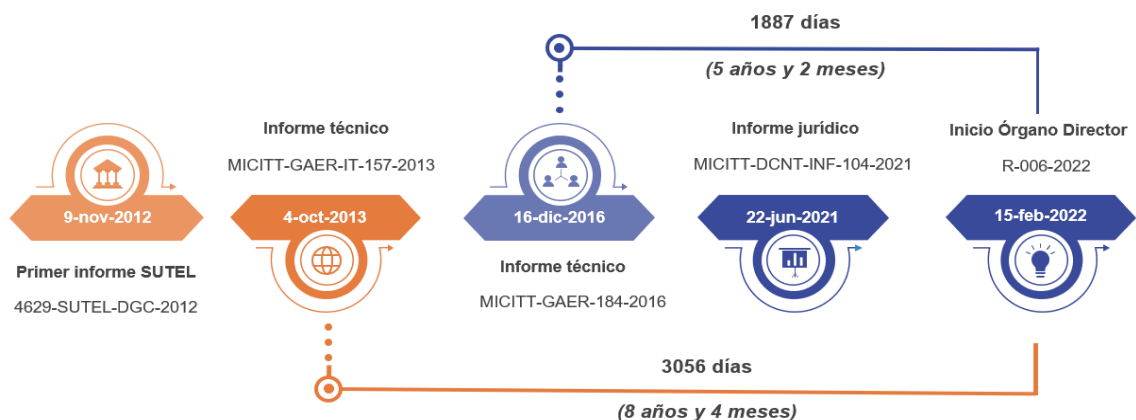
³⁴ Por ejemplo, lo indicado por SUTEL en el oficio 05348-SUTEL-DGC-2019, el documento de MICITT denominado "Ruta 5G", así como los oficios MICITT-DVT-OF-507-2021 y MICITT-DVT-OF-112-2022.

³⁵ Que corresponde al informe MICITT-GAER-184-2016; no obstante, dicho informe corresponde a una actualización del informe MICITT-GAER-IT-157-2013, de 4 de octubre de 2013.

³⁶ Efectuado el pasado 15 de febrero de 2022 por parte del Poder Ejecutivo, en la figura del Presidente de la República y la Ministra del MICITT de esa oportunidad, mediante la firma de la resolución 006-2022-R-TEL-MICITT, con el establecimiento del nombramiento del Órgano Director.

recomendación del primer documento técnico del Viceministerio y el actuar del Poder Ejecutivo se demoró 3056 días (alrededor de 8 años y 4 meses),³⁷ este plazo abarca solo el tiempo para iniciar con los mecanismos legales correspondientes.

Figura N.º 1
Detalle de informes relacionados con la banda 3425 a 3625 MHz



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por el MICITT y la SUTEL.

- 2.15. De manera similar, para el segmento de frecuencias de 2500 MHz a 2690 MHz, al 8 de marzo de 2022 no se había tomado, por parte del Rector, acciones puntuales ni se habían activado los mecanismos legales correspondientes, es decir, desde la recomendación del primer documento técnico emitido en el Viceministerio, han transcurrido 3.077 días (alrededor de 8 años y 5 meses),³⁸ sin que el Poder Ejecutivo haya activado los mecanismos correspondientes.
- 2.16. En complemento con lo señalado en el párrafo 1.21 de Antecedentes. Estos segmentos resultan de relevancia a nivel país ya que son considerados como necesarios para el desarrollo de los servicios de IMT e IMT-2020, según lo que ha señalado el mismo Viceministerio:

Adicionalmente, se concuerda con la Superintendencia de Telecomunicaciones que es crucial que, de forma concomitantemente con la instrucción de un concurso de espectro radioeléctrico disponible para el corto plazo (asignación a más tardar III Cuatrimestre del 2022) según la recomendación del CAE efectuada por la SUTEL, es factible jurídicamente “llevar a cabo tareas paralelas que corresponden a la liberación del espectro y su futura asignación” (incluyendo entre otras, las bandas de frecuencias de 2600 MHz y 3500 MHz) que permitan continuar con el cumplimiento de las asignaciones establecidas para el mediano y largo plazo dentro de la recomendación del CAE emitida por la SUTEL, dada su condición actual registral. (oficio MICITT-DM-OF-425-2021, del 27 de mayo de 2021)

- 2.17. Las situaciones antes descritas obedecen principalmente a la falta de acciones concretas por parte del Poder Ejecutivo para completar oportunamente los procedimientos o mecanismos de

³⁷ De acuerdo con lo remitido en los oficios MICITT-DVT-OF-608-2021 y MICITT-DVT-OF-112-2022.

³⁸ Ibidem.

recuperación de espectro. Aunado a lo anterior, el sistema de control interno (SCI) que el Ministerio ha establecido no es completo, razonable, congruente ni integrado.

- 2.18. Además, el Ministerio rector carece de un procedimiento interno específico para el análisis y valoración de los informes con reportes de situaciones no acordes al marco normativo, remitidos por la SUTEL en el ejercicio de sus funciones de control del uso eficiente del espectro radioeléctrico. Las gestiones presentadas se atienden bajo el flujo de comunicaciones que se reciben en la Rectoría, por tanto, no existe una priorización de aquellos procesos que son necesarios para la gestión integral del espectro y, por ende, se dificulta realizar el proceso adecuado que garantice el inicio oportuno de los procedimientos o mecanismos legalmente determinados para garantizar el uso eficiente de espectro por parte de los concesionarios.
- 2.19. El procedimiento interno utilizado por el Rector³⁹ carece de la definición de responsables y plazos de las diferentes actividades que deben de realizarse en esta temática particular. Por ejemplo, no hay una indicación de los siguientes aspectos:
- definición de un plazo máximo para la emisión de los informes técnico-jurídicos propios a partir de la notificación de los informes remitidos por SUTEL;
 - delimitación de un plazo límite para la emisión de los informes propios y la valoración por parte de la persona a cargo del viceministerio y el Ministerio;
 - identificación del producto que debe ser generado en cada etapa de análisis y cómo se integra dentro de la gestión institucional;
 - determinación de los responsables en cada tarea a realizar en los procesos internos, incorporando las labores efectuadas por los jerarcas institucionales en su rol de supervisión y control de la calidad y oportunidad de las actuaciones de los roles más operativos y técnicos;
 - identificación de las labores que efectúa el Rector en el proceso y detalle de la documentación que evidencie la debida justificación de sus decisiones y el control del proceso en cuanto a tiempos y formas previamente determinadas.
- 2.20. Sumado a lo anterior, tampoco existen evaluaciones de auditoría interna,⁴⁰ en las que se valore el ejercicio de las competencias legales dispuestas al Rector en cuanto a dar garantía del uso óptimo del espectro radioeléctrico y adicionalmente la Rectoría carece de un procedimiento que garantice el seguimiento y evaluación de las funciones encomendadas por ley y de los riesgos institucionales de los procesos que ejecuta. Por lo que la Rectoría posee un SCI con debilidades para gestionar de forma prioritaria los riesgos asociados a sus funciones.
- 2.21. Las situaciones antes mencionadas generan retrasos en la consecución de las metas de desarrollo para el Sector y del desarrollo oportuno de las nuevas tecnologías, considerando las necesidades del país; así como incremento en el tiempo de ejecución de sus competencias, que afectan el propio cumplimiento de los cometidos legales y repercuten negativamente en la disposición de más y mejores servicios de telecomunicaciones.
- 2.22. En este sentido, el retraso de las acciones por el Rector demora potenciales beneficios derivados de la implementación de tecnologías (como la 5G) a la sociedad. A modo de ejemplo, *“el posible retraso en la puesta a disposición del mercado del espectro requerido para el desarrollo de servicios IMT-2020, se ha cuantificado en términos de impacto negativo en el PIB, por lo que un*

³⁹ En el oficio MICITT-DVT-OF-112-2022, del 8 de marzo de 2022, se señaló que existe un procedimiento del manejo de la correspondencia y en el caso de los informes de SUTEL se aplicarían los procedimientos que correspondan.

⁴⁰ Según lo detallado en el oficio MICITT-AI-OF-033-2021 del 24 de mayo de 2021.

*retraso de 1 a 4 años podría traducirse en pérdidas del orden de 4.582 a 7.364 millones USD para la economía costarricense.*⁴¹

- 2.23. De forma que las situaciones antes mencionadas tienen un impacto directo en la población en cuanto a la posibilidad de recibir más y mejores servicios de telecomunicación; así como incrementos de tiempos. Aspecto que impacta mayormente a las zonas con menor densidad de población y con indicadores de brecha digital más altos, se dificulta el cumplimiento pues no “[...] se pondrían a disposición de los actores del mercado, bandas bajas, intermedias y altas, lo que representa opciones para el desarrollo de redes con recurso que brinda mayor cobertura y reduce costos de despliegue y de redes con suficiente ancho de banda para brindar capacidad en datos en zonas de coberturas más reducidas”.⁴²
- 2.24. Adicionalmente, la falta de acciones concretas por parte del Poder Ejecutivo para completar oportunamente los procedimientos o mecanismos de recuperación de espectro no utilizado eficientemente, así como un débil sistema de control interno, no permiten garantizar la eficiencia y eficacia de las labores que realiza el Rector, en respuesta a dictámenes y criterios técnicos de la SUTEL y en los de los propios departamentos del MICITT, así como en la priorización de los procesos dentro de sus competencias en el sector.

GESTIÓN EN LA PLANIFICACIÓN DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

- 2.25. La planificación del espectro radioeléctrico como bien de dominio público está regida por lo establecido tanto en la Constitución Política, los tratados internacionales, la propia Ley General de Telecomunicaciones, el PNDT y el PNAF. Dicha planificación tiene como parte de sus objetivos principales la optimización del uso del recurso de acuerdo con las necesidades y posibilidades que ofrezca la tecnología, garantizando una asignación justa, equitativa, independiente, transparente y no discriminatoria que asegure que la explotación de las frecuencias se realice de forma eficiente.
- 2.26. En este contexto el PNAF como plan que designa las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico según su uso debe, de acuerdo a la propia Ley General de Telecomunicaciones, considerar las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (Citel), por lo que el MICITT en conjunto con la Presidencia de la República deben ajustar dicho plan conforme a las recomendaciones brindadas por los organismos internacionales y así satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades de frecuencias que se requieren de acuerdo a los avances tecnológicos, tanto para el desarrollo de las actuales servicios que se presentan en las redes de telecomunicaciones, como para responder eficientemente a las demanda de segmentos de frecuencias para las redes que pongan de manifiesto el uso eficiente del espectro radioeléctrico y así repercutan positivamente en actividades que promuevan en el desarrollo de la población en general.

⁴¹ 05522-SUTEL-SCS-2020 del 23 de junio de 2020.

⁴² 0890-SUTEL-DGC-2013, página 77 de 90.

Actualización del PNAF según lo establecido por la UIT

- 2.27. De la auditoría efectuada se evidenció que el Rector no ha concluido la reforma integral del Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF), con respecto a las modificaciones y atribuciones que periódicamente señala la UIT, en la revisión y modificación de su Reglamento de Radiocomunicaciones durante las Conferencias Mundiales de Radio (ver párrafo 1.11).
- 2.28. Como parte de las implicaciones para el país al formar parte de la UIT se encuentran observar los aspectos previstos en la constitución de ese organismo internacional, su convenio y sus reglamentos de radiocomunicaciones y de telecomunicaciones (ver lo detallado al respecto en los párrafos 1.10 y 1.11).⁴³
- 2.29. Además, dentro de las competencias del Poder Ejecutivo está ser el encargado de dictar el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias,⁴⁴ y para ello debe tomar en consideración las recomendaciones de la UIT y de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (Citel).⁴⁵ El PNAF debe ser concordante con las notas, referencias, resoluciones, recomendaciones y las indicaciones técnicas que surjan de la UIT. En este sentido, la elaboración y actualización del PNAF se encuentran delegadas en el Viceministerio de Telecomunicaciones y en el Departamento de Administración del Espectro Radioeléctrico.⁴⁶ Dicha planificación debe realizarse de manera objetiva, oportuna, transparente,⁴⁷ conforme a la Constitución Política y a los tratados internacionales.⁴⁸
- 2.30. Aunado a lo anterior, para este proceso, el Viceministerio estableció el procedimiento para las modificaciones al PNAF, denominado “2.8 Procedimiento general para la modificación al Plan Nacional de Atribución de Frecuencias, Versión 1.0”,⁴⁹ que contempla las actuaciones del Poder Ejecutivo y del ente Regulador (SUTEL).

⁴³ Ley 8100-A, en el art. 4 establece “[...] 31 3. Las disposiciones de la presente Constitución y del Convenio se complementan, además, con las de los Reglamentos Administrativos siguientes, que regulan el uso de las telecomunicaciones y tendrán carácter vinculante para todos los Miembros:

- Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales.
- Reglamento de Radiocomunicaciones.

Por otra parte, el art. 6. “37 1. Los Miembros estarán obligados a atenerse a las disposiciones de la presente Constitución, del Convenio y de los Reglamentos Administrativos en todas las oficinas y estaciones de telecomunicación instaladas o explotadas por ellos y que presten servicios internacionales o puedan causar interferencias perjudiciales a los servicios de radiocomunicación de otros países[...].

38 2. Además, los Miembros deberán adoptar las medidas necesarias para imponer la observancia de las disposiciones de la presente Constitución, del Convenio y de los Reglamentos Administrativos a las empresas de explotación autorizadas por ellos para establecer y explotar telecomunicaciones y que presten servicios internacionales o que exploten estaciones que puedan causar interferencias perjudiciales a los servicios de radiocomunicación de otros países.

⁴⁴ Ley 8642, artículo 10.

⁴⁵ Ley 8642, artículo 6, inciso 14.

⁴⁶ Según lo dispuesto en los artículos 3 y 9 del Reglamento de organización de las áreas que dependen del Viceministro (a) de Telecomunicaciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, Decreto Ejecutivo N.º 38166-MICITT.

⁴⁷ Ley 8642, artículo 10.

⁴⁸ Ley 8642, artículo 7.

⁴⁹ Con fecha de 11 de julio de 2018. Remitidos mediante oficio MICITT-DVT-OF-441-2021.

- 2.31. Se identificó que la ejecución de las funciones relacionadas con la actualización y armonización del PNAF respecto al RR-UIT no son oportunas,⁵⁰ SUTEL ha advertido al MICITT desde 2013⁵¹ de la existencia de aspectos necesarios a ser actualizados en el PNAF, que requieren su modificación integral, situación que persiste aún con la reforma parcial emitida en marzo 2021, por lo que se mantienen los aspectos desactualizados con respecto a la última versión del RR-UIT.⁵² Lo anterior, a pesar de que el Rector, a través del Viceministerio, ha realizado 57 sesiones de trabajo conjunto con la SUTEL, durante los años 2013 al 2021 y que han generado 3 propuestas de reforma integral (2013, 2016, 2021).
- 2.32. En este sentido, se observa que el Rector y la SUTEL han utilizado recursos durante el periodo señalado para llevar a cabo la reforma integral, por ejemplo, en las labores de generación de propuestas, de valoración y análisis conjunto, sin que se haya concretado la emisión de la reforma integral del PNAF por parte del Poder Ejecutivo.
- 2.33. El Rector indicó que:
- “[...] se han priorizado una serie de reformas parciales que desde el año 2013 han solventado las condiciones técnicas y reglamentarias que habilitan la solución a esas necesidades, en miras no solamente de un uso eficiente y óptimo del espectro radioeléctrico y de brindar seguridad jurídica y técnica a los concesionarios del espectro radioeléctrico, sino también en pro de brindar al usuario final más y mejores servicios de telecomunicaciones, con una mejor calidad de servicio”.*⁵³
- 2.34. Es decir, algunas de las necesidades puntuales identificadas en los procesos de las propuestas de reforma integral han sido abordadas por medio de reformas parciales, las cuales tardan entre la emisión de una reforma parcial y otra un promedio de 378.6 días naturales.⁵⁴
- 2.35. Al respecto, las afirmaciones del Rector para priorizar las reformas parciales sobre la reforma integral consisten en la complejidad y extensión de este último proceso,⁵⁵ no obstante, el Viceministerio cuenta con un único procedimiento interno, cuyos pasos carecen de una distinción entre estos procesos (parcial e integral).
- 2.36. Lo anterior, a pesar de que, según lo señalado en el párrafo 2.5, el Poder Ejecutivo debe *“cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos”*.⁵⁶
- 2.37. En cuanto a la situación actual, el Viceministerio de Telecomunicaciones mencionó que en el año 2021 retomó el trabajo realizado entre los equipos técnicos de MICITT y la SUTEL para contar con

⁵⁰ Por ejemplo, la atribución de las bandas 1427-1518 MHz, 3300-3400 MHz, 3600-3700 MHz para servicios de IMT se ajustó en la CMR-15 (celebrada en noviembre de 2015) y dicha atribución en el país, mediante un ajuste al PNAF se realizó hasta la reforma publicada en marzo de 2021.

⁵¹ Según los informes de SUTEL 05348-SUTEL-DGC-2019, 00575-SUTEL-DGC-2021, que se encuentran dentro del expediente administrativo MICITT-DERRT-EXP-001-2020. Adicionalmente, se puede señalar el oficio 02153-SUTEL-DGC-2022 del 7 de marzo de 2022.

⁵² 02153-SUTEL-DGC-2022, del 7 de marzo de 2022.

⁵³ MICITT-DVT-OF-112-2022, del 8 de marzo de 2022.

⁵⁴ Considerando el periodo auditado.

⁵⁵ MICITT-DVT-OF-608-2021 MICITT-DVT-OF-112-2022 y MICITT-DM-OF-676-2022, con respecto a este último el MICIT destacó que “[...] el proceso de la reforma integral es más complejo y extenso, claramente no es por ser un proceso distinto (en efecto son los mismos pasos generales), sino que se refiere a que es un proceso mucho más extenso dado que abarca más artículos, segmentos de frecuencias, notas nacionales, adendums y parámetros técnicos, y de mucho mayor complejidad técnica (no procedimental)”.

⁵⁶ Resolución 16398 - 2008 de la Sala Constitucional, del 30 de Octubre del 2008.

un marco técnico de referencia actualizado y solventar aquellos aspectos que quedaron pendientes de modificación en el PNAF (en forma y fondo). En marzo de 2022, dicho Viceministerio señaló que a través de la Dirección de Espectro Radioeléctrico y Redes de Telecomunicaciones se está elaborando el informe técnico para plantear la reforma integral al PNAF.⁵⁷ También detalló que:

*Una vez finalizado esto y elaborada la propuesta de decreto ejecutivo, se debe proceder con la consulta pública no vinculante de la propuesta de modificación integral del Plan Nacional de Atribución de Frecuencias, en acatamiento al principio de transparencia en las labores de la Administración. Es importante indicar que previo a realizar la consulta pública no vinculante, se llevarán a cabo una serie de sesiones de socialización con cámaras, operadores y demás interesados con el objetivo de dar a conocer los cambios que tendrá el PNAF. [...] Una vez finalizada la consulta pública, se procederá con la etapa de atención de cada una de las observaciones, cuya duración dependerá de la cantidad de consultas recibidas [...]*⁵⁸ (el resaltado no es del original).

- 2.38. La situación descrita obedece a debilidades en el sistema de control interno (SCI) y una deficiente ejecución en las acciones concretas por parte del Rector, en cumplimiento de sus labores de manera oportuna, con lo cual no puede ejercer los procesos en tiempo y forma, según las necesidades del giro institucional, por cuanto las acciones realizadas no han provocado un cambio en la situación alertada por parte de sus equipos técnicos y de lo indicado por la SUTEL.
- 2.39. En este sentido, el procedimiento implementado por el Rector no permite garantizar la eficiencia y eficacia de las labores que realiza. Por ejemplo, se evidenció, la **ausencia de:**
- definición de plazos máximos para la emisión de los informes técnico-jurídicos propios a partir de la notificación de los informes y acuerdos de Consejo remitidos por SUTEL relacionados con el PNAF (de las recomendaciones contenidas en ellos);
 - definición de plazos máximos en la valoración por parte de las otras instancias que participan en el proceso (como el Viceministerio, la Dirección de Asesoría Jurídica y del Ministerio del ramo);
 - determinación de los responsables y roles claros en cada tarea a realizar en los procesos internos, incorporando las labores efectuadas por los jefes institucionales en su rol de supervisión;
 - determinación de roles de seguimiento y monitoreo, para el control en la calidad y oportunidad de las actuaciones del proceso;
 - identificación del producto que debe ser generado en cada etapa de análisis y cómo se integra dentro de la gestión institucional y en la priorización de las labores que efectúa el Rector;
 - identificación de las labores que efectúa el Rector en el proceso y detallando la documentación que evidencie debidamente la justificación de sus decisiones y el control del proceso en cuanto a tiempos y formas previamente determinadas.
- 2.40. El no concluir con la reforma integral del PNAF propicia que se mantengan aspectos desactualizados en relación con los avances tecnológicos señalados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, las Conferencias Mundiales de Radio y el Reglamento de Radio, con lo cual

⁵⁷ MICITT-DVT-OF-112-2022, del 8 de marzo de 2022.

⁵⁸ Ibidem.

se generan riesgos en la ejecución de las competencias legales del Rector para garantizar un uso eficiente del espectro, ya que según lo indicado por la SUTEL [...] **se mantiene la importancia de realizar una reforma integral al PNAF que permita contar con una herramienta jurídica actualizada para normar correctamente los servicios que se pueden brindar por medio del espectro radioeléctrico, tomando en consideración las tendencias tecnológicas del mercado de las telecomunicaciones.** (el resaltado no es del original) (07014-SUTEL-DGC-2020)

- 2.41. La SUTEL señaló que dichos ajustes pendientes están relacionados con la actualización de características técnicas para la operación de ciertos sistemas o servicios, así como mejoras relativas a la forma, ya sea redacción o presentación de la información, definiciones y conceptos, actualización correspondiente en el CNAF en cuanto a atribución de servicios radioeléctricos, así como referencias directas al RR-UIT.
- 2.42. El carecer de un PNAF actualizado, conlleva a una potencial disminución de la competitividad del país y el rezago en la población en cuanto al uso y disfrute de servicios de telecomunicación con base en el avance de las tecnologías.

Documentación en el expediente de la reforma del PNAF

- 2.43. Se determinó que el expediente administrativo MICITT-DERRT-EXP-001-2020 no evidencia documentalmente el acatamiento de todo el procedimiento interno establecido durante el proceso de la reforma parcial que culminó con la publicación del Decreto Ejecutivo N.º 42924-MICITT, el 18 de marzo de 2021. En específico, no se evidencia la documentación que respalda la ejecución relacionada con el proceso de análisis previo a la aprobación por parte del Viceministro, del Departamento Legal del Ministerio y de la Ministra del MICITT de esa oportunidad.
- 2.44. El encargado de dictar el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias es el Poder Ejecutivo⁵⁹ y para ello debe tomar en consideración las recomendaciones de la UIT y de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (Citel).⁶⁰ Dicha planificación debe realizarse de manera objetiva, oportuna, transparente,⁶¹ conforme a la Constitución Política, los tratados internacionales y demás regulaciones.⁶² (ver párrafo 2.25)
- 2.45. El SCI tiene como parte de sus objetivos exigir confiabilidad y oportunidad de la información, garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.⁶³ En este sentido, la LGCI contempla que el jerarca y los titulares subordinados tienen deberes en cuanto a cada uno de los componentes del control interno, en particular el componente de sistemas de información⁶⁴ y de seguimiento del sistema de control interno⁶⁵.
- 2.46. Por su parte, las Normas de Control Interno para el Sector Público orientan sobre los componentes funcionales del control interno, y como estas se interrelacionan e integran para permitir regular el cumplimiento de la finalidad del sistema de control interno.⁶⁶

⁵⁹ Ley 8642, artículo 10.

⁶⁰ Ley 8642, artículo 6, inciso 14.

⁶¹ Ley 8642, artículo 10.

⁶² Ley 8642, artículo 7.

⁶³ Ley 8292, artículo 8.

⁶⁴ Ley 8292, artículo 16.

⁶⁵ Ley 8292, artículo 17.

⁶⁶ En específico, en las Normas de Control Interno para el Sector Público, los incisos 4.1, 4.5.1, 5.8 y 6.2.

- 2.47. Para este proceso, el Viceministerio estableció el procedimiento para las modificaciones al PNAF, denominado “2.8 Procedimiento general para la modificación al Plan Nacional de Atribución de Frecuencias, Versión 1.0”, que contempla las actuaciones del Poder Ejecutivo y del ente Regulador (SUTEL).
- 2.48. Al respecto, en el curso de la auditoría se determinó que en el expediente administrativo MICITT-DERRT-EXP-001-2020, de la modificación parcial al PNAF emitida en marzo de 2021,⁶⁷ no se evidencian los documentos que respalden la ejecución de los puntos 4.4 y 4.5 del procedimiento interno. Por ejemplo, no se ubicó la justificación técnica para apartarse de algunas propuestas incluidas por la SUTEL en sus informes, los avales a los borradores y la versión final del decreto por parte del Viceministro, ni su remisión a la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio Rector, ni las respuestas de dicha Dirección que incluyera, en caso de que correspondiera, las observaciones y correcciones respectivas. Tampoco se ubicó la remisión del texto definitivo del Proyecto de Decreto de Reforma al PNAF a la Dirección de Leyes y Decretos de la Presidencia de la República, ni las observaciones al texto, por parte de dicha Dirección, ni la remisión para publicar el Decreto de Reforma al PNAF con los avales y firmas correspondientes.
- 2.49. De forma que se determinó que el expediente sujeto a revisión no cuenta con los respaldos documentales de las actuaciones relacionadas con el proceso de análisis previo a la aprobación por parte del Viceministro, del Departamento Legal del Ministerio y de la Ministra del MICITT de esa oportunidad.⁶⁸
- 2.50. Las situaciones antes descritas obedecen a que el MICITT no ha establecido un proceso de mejoramiento continuo de las diferentes regulaciones en materia de telecomunicaciones, como el PNAF, que sea completo, puesto que el procedimiento utilizado carece de la definición de responsables para los pasos a realizar, lo cual queda de manifiesto en la ausencia de plazos establecidos para la atención de la propuesta remitida desde la SUTEL por parte de los departamentos técnicos encargados, de los plazos para la valoración por parte del Viceministro, de la Dirección de Asesoría Jurídica y del Ministro del ramo; así como el establecimiento de responsables de la gestión documental del expediente que se conforma y la identificación y registro de información confiable, relevante, pertinente y oportuna, de forma que se disponga de un archivo institucional de conformidad al ordenamiento jurídico y técnico, así como de una memoria histórica que apoye las labores futuras de los diferentes responsables.
- 2.51. Tampoco se tienen claramente definidas, ni se ejecutan o documentan, acciones de control sobre la aplicación del procedimiento general para la modificación al Plan Nacional de Atribución de Frecuencias.
- 2.52. Como resultado de esta situación, no se evidencia que las medidas de control establecidas por el Rector le permitan evidenciar debidamente los procedimientos y decisiones que garanticen razonablemente el ejercicio oportuno, eficaz y eficiente de las competencias legales que corresponde a la rectoría en la optimización en el uso de los recursos públicos y del bien demanial que es el espectro radioeléctrico.

⁶⁷ Decreto Ejecutivo 42924-MICITT, publicado el 18 marzo de 2021 cuya documentación se encuentra en el expediente administrativo MICITT-DERRT-EXP-001-2020.

⁶⁸ Expediente administrativo MICITT-DERRT-EXP-001-2020.

- 2.53. De esta forma, el SCI establecido tiene debilidades para responder oportunamente a las características y condiciones propias del MICITT y a las necesidades que debe atender, así como brindar una garantía razonable que la ejecución de las labores se realice de manera oportuna, transparente,⁶⁹ y conforme a la Constitución Política y los tratados internacionales.⁷⁰

Cumplimiento en la meta de utilización de bandas IMT en Costa Rica del PNDT 2015-2021

- 2.54. Se determinó que el Rector no cumplió el programa y la meta N.º 32 del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021, dirigidos a habilitar 890 MHz de espectro para servicios IMT, evidenciándose una brecha en el cumplimiento reportado, ya que el Rector contabilizó un avance mayor al 100%, cuando en realidad se presenta un rezago considerable en la puesta a disposición del espectro IMT requerido para la prestación de servicios móviles según lo establecido en la política pública. Lo anterior, debido a que el Rector contempló en el reporte de avance el espectro **asignado y en uso** (incluyendo bandas donde existen reportes por la SUTEL de uso no eficiente por parte de operadores concesionarios, ver párrafo 2.7),⁷¹ así como el espectro **atribuido**.⁷²
- 2.55. En el “Perfil de Programa y Plan de Acción por meta”,⁷³ se estableció como objetivo del programa *“Habilitar el **acceso y el uso** de los servicios móviles a la población, ante la creciente demanda de tráfico de datos.”*⁷⁴ (el destacado es propio). Aspecto incluido también en el alcance de la meta asociada a este programa.⁷⁵ Por su parte, la descripción del programa señaló *“Este proyecto tiene como objetivo garantizar a la población el acceso y uso de los servicios móviles, ante la creciente demanda de tráfico de datos; esto mediante la disposición de 890 MHz del espectro radioeléctrico para la implementación de sistemas IMT, al 2021.”* Adicionalmente, en el apartado de Identificación de factores críticos de éxito, restricciones y/o supuestos se estableció que *“Para el éxito de esta meta, se requiere que los procesos de recuperación del espectro radioeléctrico que hoy tiene otros usos sea expedito y cuente con el respaldo financiero para posibles indemnizaciones debido a extinciones o reasignaciones de títulos habilitantes, lo anterior según los procesos establecidos en el marco jurídico vigente”*.

⁶⁹ Ley 8642, artículo 10.

⁷⁰ Ley 8642, artículo 7.

⁷¹ Servicios de telecomunicaciones que pueden ser utilizados por la población, ya que están concesionados y los operadores han desarrollado y comercializado los servicios.

⁷² Situación que requiere de pasos adicionales para que dichos servicios puedan ser utilizados por la población. Pues, requiere de tener el espectro libre, iniciar los procesos de concurso, efectuar la adjudicación de las concesiones y el posterior desarrollo de los servicios por los operadores.

⁷³ Meta 32 del PNDT 2015-2021, del Programa 20 “Plan de utilización de bandas IMT en Costa Rica”. En este sentido, según lo señalado en el párrafo 1.15, el PNDT es el instrumento de planificación y orientación general del sector telecomunicaciones, con perspectiva de corto, mediano y largo plazo, que debe de tomar en cuenta los principios contenidos en la normativa internacional ratificada por el país, según lo señalado en el artículo 40 de la Ley 8660. De forma que es un elemento estratégico para la generación de oportunidades, el aumento de la competitividad nacional y el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento.

⁷⁴ Perfil de Programa y Plan de Acción por Meta. Plan de utilización de las Bandas IMT en Costa Rica.

⁷⁵ Este programa está compuesto por una única meta y en el alcance de esta señaló: *“El cumplimiento de esta meta permitirá al Estado reducir la brecha digital de conectividad y uso de los servicios móviles ante la creciente demanda de tráfico de datos móviles. De esta manera, se podrá habilitar el acceso y uso de los servicios móviles a la población mediante la disposición de 890 MHz del espectro radioeléctrico para la implementación de sistemas IMT.”*

2.56. A su vez, a metodología de trabajo detalló:

Para lograr la meta descrita, es necesario realizar los procesos de recuperación de espectro para los segmentos identificados para el desarrollo de sistemas IMT por la UIT y atribuidos como tal en el PNAF, que actualmente están siendo utilizados para otros servicios. Este proceso puede ser jurídicamente complejo, debido a que puede involucrar indemnizaciones y/o judicializaciones en los casos en que existan situaciones jurídicas consolidadas. Este proceso de recuperación se hará por etapas, según las fechas de inicio de procesos de recuperación actualmente definidas en el PNAF; o según los cambios que se realicen al mismo según los desarrollos tecnológicos y/o evolución de la industria, de manera acorde con las recomendaciones de la UIT en su Reglamento de Radiocomunicaciones.⁷⁶

2.57. Además, como parte del alcance de la meta, se estableció la reducción de la brecha digital y el uso de los servicios móviles, también la necesidad de habilitar el acceso y el uso de los servicios móviles a la población mediante la disposición de 890 MHz del espectro radioeléctrico para la implementación de sistemas IMT.⁷⁷ En esta línea, en el Anexo 2. “Cronograma de Actividades”,⁷⁸ el MICITT estableció 4 actividades. En 3 de las 4 actividades incluidas, se estableció la “Recuperación del espectro radioeléctrico para lograr la meta [...]” y la otra actividad se detalló como la “Realización de los procesos jurídicos necesarios para adjudicar la meta de 360 MHz para la implementación de sistemas IMT”.

2.58. Por otra parte, de las recomendaciones técnicas brindadas por la SUTEL en el Cronograma de Asignación de Espectro, CAE 2014-2019, mediante el cual se “[...] evalúa los elementos o insumos requeridos para la recomendación de establecer un calendario de recuperación y licitación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para el desarrollo del servicio IMT “CAE” a través de una revisión del PNAF en los segmentos relevantes”,⁷⁹ se señaló como propuesta de meta que “[...] al 2020 se lograría una disposición de recurso IMT de 890 MHz, por lo que se espera que para los próximos seis años se aumente **la cantidad de espectro IMT otorgado y en utilización efectiva (en 640 MHz)**”.⁸⁰ (el resaltado no es del original)

2.59. De acuerdo con lo indicado en el párrafo 2.50, el objetivo del programa se estableció como “habilitar el acceso y uso” de servicios IMT, condición que se da, según las definiciones de la UIT,⁸¹ cuando el espectro se encuentra asignado a un operador y es explotado por este para brindar sus servicios (tal como se explica en el párrafo 1.14, por lo que, ante el contexto de dichas frecuencias, el acceso y uso requería que el Rector efectuara labores de recuperación, según lo señalado en el propio cronograma de la Meta 32.

⁷⁶ “Perfil de Programa y Plan de Acción por la Meta. Plan Utilización Bandas IMT Costa Rica 11 julio 2018” remitido mediante oficio MICITT-DVT-OF-608-2021, del 20 de octubre de 2021.

⁷⁷ Que debe considerar lo establecido en la “Metodología de Seguimiento, Evaluación y Modificación del PNDD 2015-2021, versión actualizada: Noviembre 2020”.

⁷⁸ Del Perfil de Programa y Plan de Acción por la Meta. Plan Utilización Bandas IMT Costa Rica 11 julio 2018” remitido mediante oficio MICITT-DVT-OF-608-2021, del 20 de octubre de 2021.

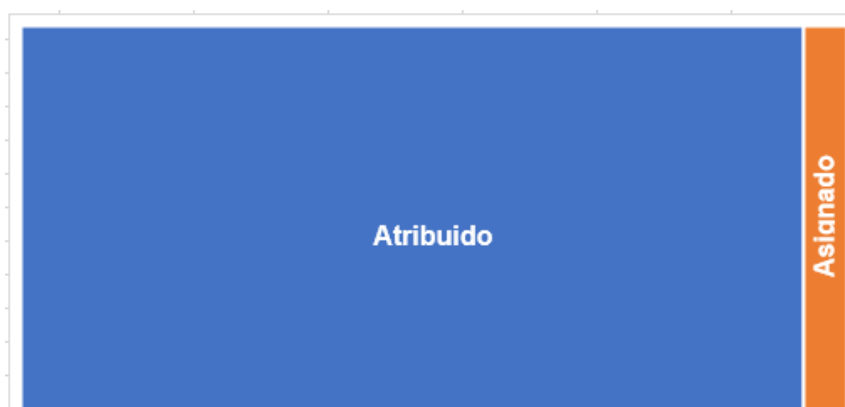
⁷⁹ 890-SUTEL-DGC-2013, pág. 6 de 90.

⁸⁰ 890-SUTEL-DGC-2013, pág. 78 de 90.

⁸¹ Las cuales son consistentes con las definiciones establecidas en el Adendum I del PNAF.

- 2.60. Al respecto, se observó que el reporte de avance, al 31 de diciembre de 2021, fue de 1557%, debido a que se indicó un total de espectro disponible para servicios IMT de 13 859 MHz.⁸² No obstante, en la verificación a los avances reportados se observó, por ejemplo, que en el año 2018 se consideraron únicamente segmentos de frecuencias en uso de servicios IMT, es decir, espectro asignado y que a partir del 2019, se hace referencia a “espectro disponible”, término que de acuerdo con los reportes de avance del MICITT contempla espectro **asignado y en uso**, así como espectro **atribuido, pero no asignado**.

Figura N.º 2
Detalle del espectro reportado como parte del avance por parte de MICITT
Según estado (atribuido o asignado)



Fuente: elaboración propia con datos de MICITT y SUTEL. El espectro asignado corresponde a 13859 MHz, del cual 735 MHz se encuentran asignados.

- 2.61. De esta forma, lo reportado no es concordante con el objetivo establecido en la meta analizada ni con la finalidad que la originó, determinándose que el Rector tampoco cumplió con el “Plan de Utilización de las Bandas IMT en Costa Rica”.
- 2.62. El MICITT como parte del avance reportado, incluyó bandas de frecuencias que fueron atribuidas a servicios IMT durante la reforma parcial emitida en marzo de 2021, respecto de las cuales no se han efectuado los procesos licitatorios para asignación y explotación en ese tipo de servicios. Además, se determinó que en dicho reporte de avance el Rector contempló segmentos de espectro que están asignados, pero que la SUTEL ha reportado de uso no eficiente y que se está a la espera de los procesos respectivos (ver párrafos 2.7 al 2.14).

⁸² Archivo Excel aportado vía correo por parte de la Directora de Evolución y Mercado de Telecomunicaciones, el día 8 de abril de 2021, con el avance a 31 de diciembre de 2020.

- 2.63. Además, según se detalló en el párrafo 2.53, se estableció un cronograma para las acciones del Rector, que incluía la recuperación de espectro y la realización de procesos jurídicos para alcanzar los 890 MHz de espectro en servicios IMT. Sin embargo, dentro del cronograma se observó la ausencia de actividades necesarias en el proceso de habilitación del espectro para servicios IMT y sus respectivos plazos, por ejemplo, las labores necesarias para la asignación de espectro.⁸³
- 2.64. En el cronograma del perfil si bien se incluyen acciones de recuperación de espectro para el logro de la meta, en la revisión de las actuaciones, más allá de los segmentos de frecuencias asociados a la transición de televisión digital (banda 700 MHz), no se observó que se hayan realizado de manera prioritaria, gestiones oportunas para recuperar de la forma más ágil conforme al ordenamiento jurídico, las frecuencias necesarias para el cumplimiento de las metas de asignación de espectro, ni tampoco de aquellas frecuencias que han sido reportadas como subutilizadas en informes técnicos. (ver párrafo 2.1 al 2.22). De forma que se carece de evidencia del cumplimiento de las actividades establecidas por el MICITT en el cronograma de la meta; por ejemplo, durante el periodo que el Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones 2015-2021, no se han llevado a cabo procesos de adjudicación de espectro radioeléctrico para servicios IMT, a pesar que correspondía a una actividad que estaba incluida.
- 2.65. La situación descrita obedece a que la forma de medición de avance de la meta implementada por el Rector no es consistente ni está alineada con el propósito de esta, pues se contabilizó como “espectro disponible” y se refleja en la fórmula de cálculo que se estableció como la “*suma de MHz de ancho de banda de espectro radioeléctrico disponible para la implementación de sistemas IMT en Costa Rica*”, cuando la meta tuvo como finalidad aumentar el espectro asignado y en uso (eficiente), según lo señalado en los párrafos anteriores.
- 2.66. Se presentan debilidades en el seguimiento y la generación de acciones correctivas por parte del Rector para lograr la consecución de las metas establecidas. Por ejemplo, en esta meta, en específico se observó que el perfil establecido y la documentación de la meta aportada por el Rector carece de:
- la identificación de las bandas de frecuencia a recuperar;
 - la identificación de responsables y roles involucrados en el proceso y en las tareas para cumplir la meta;
 - la identificación clara de los procesos necesarios para la recuperación de espectro y sus plazos respectivos; así como su integración dentro de la gestión institucional y en la priorización de las labores que efectúa el Rector y el sistema interno de monitoreo del avance de la meta;
 - la definición de un plan de acción o de medidas por parte del Rector, para mitigar/gestionar los riesgos identificados para la consecución de la meta;
 - el análisis de prórrogas y nuevos plazos para el cumplimiento de la meta.
- 2.67. También existe una desvinculación entre las labores de ejecución de esta meta y otros procesos institucionales que realiza tanto el Rector, como la SUTEL. Por ejemplo, el MICITT señaló que para el establecimiento de la meta 32 consideró lo recomendado en el Cronograma de Asignación de Espectro (CAE) de 2015-2019; sin embargo, no ha efectuado los procesos de forma oportuna y ha generado 3 solicitudes a la SUTEL para la actualización del CAE, ante la no realización de los procesos necesarios para la recuperación y asignación del espectro. A pesar de las recomendaciones de actualización efectuadas al CAE en 2019 y 2020 por la SUTEL, que el

⁸³ De forma tal que el cronograma esté alineado con el objetivo de la meta que es habilitar el acceso y uso de los servicios móviles a la población.

MICITT lo consideró hasta el informe MICITT-DERRT-INF-009-2021 y MICITT-DCNT-INF-029-2021, del 19 de octubre de 2021 (corresponde a un mismo informe con doble numeración) donde acogió parcialmente las recomendaciones de la SUTEL y elaboró el Cronograma de Asignación de Espectro (CAE) para el período 2022-2027.⁸⁴

- 2.68. Las situaciones descritas distorsionan la realidad de las metas planteadas por el país respecto al espectro IMT, situación que afecta la legitimidad del rol del Rector como garante del nuevo modelo y régimen de las telecomunicaciones, en el que la gestión del espectro como recurso escaso y bien demanial resulta esencial para su uso eficiente en pro de generar los beneficios que el nuevo régimen establece para los distintos usuarios de más y mejores servicios de telecomunicaciones; consecuentemente, las políticas públicas que establece el Rector son igualmente relevantes para la concreción paulatina de tales beneficios, lo contrario genera rezagos en el cumplimiento de los objetivos del ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, así como efectos en la competitividad y el desarrollo económico y social. Al respecto la anterior Ministra de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones manifestó:⁸⁵

*[...] existe una demanda presente y futura de espectro radioeléctrico y que **la postergación de la puesta a disposición del recurso de espectro radioeléctrico en el corto, mediano y largo plazo, no sólo implicará un rezago de nuestro país con el resto de la región, sino también un impacto económico y social para los habitantes** (el destacado no es del original).*

- 2.69. Por lo tanto, lo anterior tiene riesgos de afectación en la atracción de inversión en los servicios de telecomunicaciones por parte de operadores y del sector en general, así como ralentización de otros encadenamientos productivos.
- 2.70. Además, ha generado que el país presente un rezago en el desarrollo de servicios IMT-2020. En este sentido, la falta de acciones oportunas por parte del Rector genera una afectación directa a la población general, pues estas acciones se plantean desde poder *“[...] habilitar factores que favorezcan la reducción de la brecha digital de conectividad y uso de los servicios móviles, además de hacer una optimización del uso del espectro radioeléctrico [...]”*.⁸⁶

REFORMA A LA LEY DE RADIO

- 2.71. La Contraloría General en el año 2012 abordó la gestión del espectro radioeléctrico ante la reciente apertura de las telecomunicaciones (Informe N.º DFOE-IFR-IF-6-2012), oportunidad en que se determinó, entre otros aspectos, que el Rector de Telecomunicaciones no había promovido acciones para actualizar el marco normativo asociado al impuesto de radiodifusión creado desde 1954. En razón de lo cual, se recomendó a la Presidencia y Ministra a cargo promover la actualización de la Ley de Radio, orientado a actualizar y solventar debilidades de esa ley, como las relacionadas con el impuesto anual de radiodifusión.

⁸⁴ MICITT-DVT-OF-112-2022 (pág. 18) y MICITT-DVT-OF-608-2021.

⁸⁵ MICITT-DM-OF-425-2021, del 27 de mayo de 2021.

⁸⁶ Aspecto señalado en el PNDT 2015-2021 y resulta concordante con el perfil de la meta elaborada en 2018.

- 2.72. En este sentido, en el proceso de seguimiento a dicha recomendación se identificó que el MICITT elaboró una propuesta de proyecto de Ley, que remitió al Ministerio de la Presidencia para su trámite y posterior presentación ante la Asamblea Legislativa, no obstante, la propuesta de proyecto a la fecha no ha sido concretada.

Actualización de parámetros del impuesto de radiodifusión

- 2.73. La Ley de Radio N.º 1758 emitida en el año 1954, dentro de los aspectos vigentes establece en su artículo 18 establece el impuesto anual de radiodifusión y en el artículo 21 señala que será destinado a la organización del MICITT y a la ampliación de los servicios de Radios Nacionales.⁸⁷ Desde su emisión la Ley estableció un monto nominal a pagar en colones, sujeto a características de las radiodifusoras.
- 2.74. En materia tributaria, el artículo 167 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, en atención a lo establecido en el artículo 18 de la Constitución Política, establece que: *“La aplicación del sistema tributario se basará en los principios de generalidad, neutralidad, proporcionalidad y eficacia”*.⁸⁸
- 2.75. La Contraloría General en la Opinión y Sugestión *“Recaudación tributaria en Costa Rica: Retos para un sistema tributario más simple y más eficiente DFOE-FIP-OS-00002-2022”* analiza la operación de los principios en el sistema tributario costarricense desde las perspectivas del contribuyente, de las administraciones tributarias y del diseño del sistema, haciendo mención de las brechas que existen entre las buenas prácticas internacionales y la realidad del sistema actual, además propone una serie de sugerencias con miras a enrumbar al país hacia un sistema tributario simple y eficiente que sirva como medio para el financiamiento de una provisión sostenible de servicios y actividades públicas de calidad en favor de la ciudadanía, como tarea fundamental del Estado en procurar el mayor bienestar posible de los habitantes; es decir, se plantea que la recaudación tributaria no es un fin en sí mismo, sino el medio para generar los resultados esperados del contrato social.
- 2.76. La citada Opinión y Sugestión, particularmente indicó en su apartado cuarto sobre *Consideraciones finales y recomendaciones* que:

[...] se recomienda que las entidades administradoras de tributos realicen una revisión, en el corto plazo, de eventuales casos para los que el costo de recaudación pudiera exceder al producto del tributo a partir de lo cual el Ministerio de Hacienda, como órgano rector del Sistema de Administración Financiera, impulse las reformas necesarias, en el ejercicio de su competencia de promover la eficiencia y eficacia del sistema de recaudación (LAFRPP, artículo 28, inciso b).

⁸⁷ Ley 1758, Ley de Radio, artículo 21.

⁸⁸ Según se puede observar en: Romero, J. (2019). Constitución Política y Derecho Tributario. Principios constitucionales tributarios. Revista de Ciencias Jurídicas N.º 150 (145-170), así como en Contraloría General de la República. (2022). Opinión y Sugestión N.º DFOE-FIP-OS-00002-2022, *“Recaudación tributaria en Costa Rica: Retos para un sistema tributario más simple y más eficiente”*.

- 2.77. Al respecto, se determinó que a la fecha continúa sin concretarse una propuesta de reforma de la Ley de Radio relacionada con el impuesto de radiodifusión, que contemple aspectos como los señalados por la Contraloría General en la citada Opinión y Sugerencia, para la actualización de los parámetros por concepto del citado impuesto de radiodifusión y que sean acordes a la realidad nacional y el contexto macroeconómico así como que considere otros aspectos tales como las características del tributo y los principios en gestión tributaria, a pesar de que se han efectuado 10 modificaciones a dicha Ley durante su vigencia por 68 años.
- 2.78. En ese sentido, se determinó que el MICITT remitió un documento de la reforma a la Ley de Radio desde noviembre de 2019 al Ministerio de la Presidencia. Dicho Despacho Ministerial señaló que habían realizado reuniones y la revisión del documento propuesto por el MICITT durante el periodo de noviembre de 2019 hasta mayo de 2021. Sin embargo, al 30 de setiembre de 2021 no se había concretado la propuesta de proyecto de ley, manteniéndose la misma condición.
- 2.79. Por su parte la Ministra de Presidencia en ejercicio ante consulta realizada señaló a esa misma fecha⁸⁹ que:
- “[...] las observaciones propuestas por este despacho han sido analizadas por el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones logrando una última versión con la que dicho Ministerio procederá a abrir un proceso de diálogo con los sectores de radiodifusión y actores interesados, con la finalidad de obtener retroalimentación por parte de estos y afinar alcances del texto que permitan una ruta favorable una vez que se presente a la Asamblea Legislativa; y que, además, responda a la visión plasmada en el Nuevo Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2022 -2027, que actualmente se encuentra en construcción y que considera el tema de radiodifusión”.*
- 2.80. La situación descrita obedece a la ausencia de acciones concretas por parte del Poder Ejecutivo para promover las reformas respectivas, desconociéndose a la fecha los elementos que han sido considerados por el MICITT en la propuesta sometida en su oportunidad al Ministerio de la Presidencia; tampoco se tiene evidencia de una revisión integral de los parámetros por concepto del impuesto de radiodifusión de acuerdo a la realidad nacional, el contexto macroeconómico, las características del tributo y los principios de gestión tributaria, en procura de promover mayor simplicidad y eficiencia.
- 2.81. Lo anterior genera que persista un marco normativo desactualizado que no responda a los principios de generalidad, neutralidad, proporcionalidad y eficacia en materia tributaria. En la actualidad, el impuesto mantiene las mismas condiciones establecidas desde 1954, año en que se emitió la Ley de Radio. Situación que podría ir en contra de los objetivos mismos para los cuales fue creado dicho tributo, particularmente lo establecido en el artículo 21 de la Ley de Radio referente a que el impuesto anual de radiodifusión será destinado a la organización del MICITT y a la ampliación de los servicios de Radios Nacionales.

⁸⁹ De acuerdo con el oficio DM- 0971- 2021, del 30 de setiembre de 2021.

3. Conclusiones

- 3.1. Las acciones desplegadas por la Rectoría de Telecomunicaciones en la gestión del espectro radioeléctrico no permiten garantizar plenamente que dicha gestión y la utilización del espectro radioeléctrico se esté dando de forma eficiente conforme con a las Leyes 8642 y 8860, el marco normativo, técnico y de buenas prácticas. Lo anterior en consideración de que, en el actual modelo y régimen de las telecomunicaciones la gestión del espectro como recurso escaso y bien demanial, resulta esencial para su uso eficiente, en pro de garantizar la generación de los beneficios esperados para los distintos usuarios de más y mejores servicios de telecomunicaciones.
- 3.2. El MICITT no ha completado las acciones concretas para concluir oportunamente los procedimientos o mecanismos de recuperación de espectro ante los reportes de uso no eficiente evidenciados en los informes de la SUTEL y en las recomendaciones de los informes técnico-jurídicos de dicha cartera ministerial. Lo que no es congruente con los principios rectores establecidos en la Ley 8642 y con la política pública promovida por el mismo Rector mediante el PNDT 2015-2021 sobre la habilitación de servicios IMT, para lo cual resulta indispensable para el desarrollo de tales servicios, contar con los segmentos de frecuencias que técnicamente se han reconocido y aceptado por el país como parte integrante de la UIT.
- 3.3. Aunado a lo anterior, dicho Ministerio carece de procedimientos que desarrollen y garanticen el uso eficiente del espectro; asimismo, el seguimiento que efectúa de sus labores genera acciones correctivas insuficientes para alcanzar las metas establecidas, particularmente, en los procesos de recuperación de espectro en la consecución de la meta para la habilitación de servicios IMT y en la actualización de las disposiciones reglamentarias del PNAF con respecto a lo establecido por la UIT.
- 3.4. Estas situaciones han implicado reprocesos en la actualización de criterios desde la SUTEL y de las dependencias del Viceministerio. Ello se contrapone a la importancia de los procesos de recuperación de espectro pendientes para el despliegue de sistemas IMT, ya que, tanto en gestiones efectuadas por el MICITT como por la SUTEL, se ha destacado la relevancia de contar con bandas bajas, medias y altas a disposición del mercado para el desarrollo de redes 5G a corto plazo (menor a dos años), y con ello promover beneficios económicos, en el bienestar social y la productividad.
- 3.5. Finalmente, es relevante señalar que las acciones en la gestión del espectro radioeléctrico de parte del Rector, deben propiciar una priorización adecuada de las tareas que realiza, incluyendo el análisis e incorporación de aquellos elementos que sean remitidos por la SUTEL en su rol de regulador del sector. Además, debe valorar y fortalecer su sistema de control interno y asegurar el recurso humano, material y presupuestario suficiente, de forma tal que le permita garantizar el cumplimiento razonable de las políticas públicas establecidas, así como las demás labores que a la luz del marco normativo nacional y supranacional le correspondan, para procurar que el país obtenga los máximos beneficios del progreso tecnológico. Lo anterior, teniendo presente el rol fundamental que posee el MICITT como rector y garante del nuevo paradigma que rige el actual modelo en materia de telecomunicaciones.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la LGCI, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A CARLOS ENRIQUE ALVARADO BRICEÑO, MINISTRO DEL MICITT, EN SU CALIDAD DE RECTOR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Recuperar el espectro necesario, para gestionar ante la SUTEL el inicio de los procesos licitatorios, para la explotación de los servicios móviles IMT e IMT-2020, considerando para ello los criterios técnicos, económico, de mercado y de factibilidad del otorgamiento de las concesiones comunicados por parte del órgano Regulador de acuerdo con las competencias y mecanismos legalmente definidos en la Ley 8642 y su reglamento.

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- En un plazo de 3 meses, contados a partir de la emisión del presente informe, remitir una certificación con el detalle del espectro recuperado de las frecuencias identificadas para el desarrollo de los servicios IMT e IMT 2020.
 - En un plazo de 5 meses, contados a partir del punto anterior, remitir una certificación en la cual conste que se ha dado la orden del inicio de los procesos licitatorios de las frecuencias de espectro identificadas para el desarrollo de los servicios IMT e IMT 2020.
- 4.5. Establecer, oficializar e implementar un procedimiento asociado a las gestiones que como Rector realiza en atención de los informes de SUTEL y la indagación de usos no eficientes de espectro, que considere entre otros aspectos solventar las debilidades señaladas respecto a (según lo señalado en los párrafos 2.1 a 2.22):

- la acción oportuna ante los informes remitidos por SUTEL y su adecuada integración en la operativa institucional (planificación y gestión de recursos), valorando si el Ministerio requiere del establecimiento de un procedimiento específico para estas labores o la modificación del existente.
- la identificación formal del personal responsable y de los plazos para ejecutar las tareas en los procedimientos,
- la definición de los insumos de entrada y salida en cada procedimiento y su vinculación con otros procesos, tanto para las labores asignadas al Viceministerio de Telecomunicaciones, como para aquellas que involucran la participación de otras dependencias del Ministerio o bien de actores externos,
- la identificación de mecanismos y sus responsables para el seguimiento y monitoreo de la aplicación del control interno establecido,
- el establecimiento de responsables de la gestión documental de los expedientes que se conforman,
- la identificación de otras debilidades existentes en los procedimientos internos que afecten la ejecución forma oportuna las labores asignadas como Rector de Telecomunicaciones.

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

En un plazo de 4 meses, contados a partir de la emisión del presente informe, remitir una certificación en la que conste la elaboración y oficialización del procedimiento conforme los términos dispuestos.

En un plazo de 7 meses a partir de la emisión del presente informe, posteriores a la oficialización del procedimiento indicado, una certificación en la que conste la implementación de este, así como el valor generado de su elaboración, acorde con lo ordenado en la presente disposición.

- 4.6. Actualizar, oficializar y divulgar la modificación integral del PNAF, en apego al marco normativo vigente, las disposiciones de la UIT, el Reglamento de Radiocomunicaciones y la CMR-19, así como a las buenas prácticas internacionales (según lo señalado en los párrafos 2.23 a 2.38):

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- En un plazo de 1 meses, contado a partir de la emisión del presente informe, remitir un cronograma de actividades para la actualización del PNAF, donde se detalle para cada una de las actividades: las fechas de inicio y finalización y la persona responsable. Además, de la persona responsable de dar seguimiento a este proceso.
- En un plazo de 4 meses, contado a partir de la emisión del presente informe, remitir un informe de un avance en la ejecución del cronograma.
- En un plazo de 9 meses a partir de la emisión del presente informe, una certificación en donde se haga constar que dicha actualización al PNAF ha sido oficializada y divulgada.

- 4.7. Establecer y oficializar los ajustes necesarios en el procedimiento de modificaciones al PNAF-integrales o parciales, que considere al menos el solventar las debilidades señaladas respecto a: (según lo señalado en los párrafos 2.23 a 2.38)
- la priorización en la atención de los informes remitidos por SUTEL y su adecuada integración en la operativa institucional (planificación y gestión de recursos),
 - la identificación formal del personal responsable y de sus plazos para ejecutar las tareas en los procedimientos,
 - la definición de los insumos de entrada y salida en cada procedimiento y su vinculación con otros procesos, tanto para las labores asignadas al Viceministerio de Telecomunicaciones, como para aquellas que involucran la participación de otras dependencias del Ministerio o bien de actores externos,
 - la identificación de mecanismos y sus responsables para el seguimiento y monitoreo de la aplicación del control interno establecido,
 - el establecimiento de responsables de la gestión documental de los expedientes que se conforman.
 - la identificación de otras debilidades existentes en los procedimientos internos que afecten efectuar de forma oportuna las labores asignadas como Rector de Telecomunicaciones.

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- En un plazo de 4 meses, contados a partir de la emisión del presente informe, remitir una certificación en la que conste la elaboración y oficialización del procedimiento conforme los términos dispuestos.
- En un plazo de 7 meses a partir de la emisión del presente informe, posteriores a la oficialización del procedimiento indicado, una certificación en la que conste la implementación de este, así como el valor generado de su elaboración, acorde con lo ordenado en la presente disposición.

- 4.8. Establecer un procedimiento de control que verifique que la elaboración de metas e indicadores en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones se realicen conforme a la normativa de MIDEPLAN (según lo señalado en los párrafos 2.50 a 2.65).

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- En un plazo de 5 meses, contados a partir de la emisión del presente informe, remitir una certificación en la que conste el establecimiento del procedimiento conforme los términos dispuestos.

- 4.9. Revisar en conjunto con el Ministerio de Hacienda los parámetros por concepto del impuesto de radiodifusión, considerando entre otros, las características del tributo, los principios en gestión tributaria, la realidad nacional y el contexto macroeconómico. Con base en lo anterior, presentar según corresponda ante la Asamblea Legislativa un proyecto de ley de reforma de la Ley de Radio para su trámite respectivo. (según lo señalado en los párrafos 2.66 a 2.76).

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- En un plazo de 4 meses, contados a partir de la emisión del presente informe, remitir una certificación que haga constar que la propuesta para valoración de los parámetros por concepto del impuesto de radiodifusión fue revisada en conjunto con el Ministerio de Hacienda.
- En un plazo de 6 meses, contados a partir de la emisión del presente informe, remitir un reporte de la decisión de la Administración y en caso de que correspondiera la presentación de un proyecto de Ley, remitir una certificación que dicho proyecto de ley fue presentado a la Asamblea Legislativa.

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área



Josué Calderón Chaves
Asistente Técnico

Leonardo Jiménez Cascante
Coordinador

José Francisco Monge Fonseca
Fiscalizador

/vas