



# ASIMETRÍAS NORMATIVAS Y REGULATORIAS

## EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES

COSTA RICA, NOVIEMBRE 2024

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>2</b>
<b>JUSTIFICACIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>OBJETIVO</b> .....	<b>4</b>
<b>IMPORTANCIA DE MANTENER LA NEUTRALIDAD COMPETITIVA</b> .....	<b>5</b>
<b>NATURALEZA JURÍDICA DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES</b> .....	<b>9</b>
<b>MARCO NORMATIVO BAJO ESTUDIO</b> .....	<b>12</b>
I.    SOBRE LA FISCALIZACIÓN PRESUPUESTARIA. ....	12
II.   SOBRE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA .....	14
A.  EXCEPCIONES DE UTILIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO PARA LA CONTRATACIÓN ENTRE ENTES DEL DERECHO PÚBLICO .....	14
B.  APLICACIÓN A LOS OPERADORES DE REDES Y PROVEEDORES DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES DE NATURALEZA PÚBLICA .....	16
III.  SOBRE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA .....	21
IV.  SOBRE LA GESTIÓN DE PERSONAL.....	25
V.   SOBRE LA GESTIÓN FINANCIERA.....	31
VI.  SOBRE LOS DERECHOS DE PASO Y USO .....	36
A.  DERECHO DE USO DE LUGARES PÚBLICOS.....	36
B.  POTESTAD EXPROPIATORIA .....	37
VII.  SOBRE LA ASIGNACIÓN DE ESPECTRO RADIOELÉCTRICO .....	38
VIII.  SOBRE LAS CONCESIONES O AUTORIZACIONES .....	42
IX.  SOBRE EL TRATAMIENTO TRIBUTARIO .....	44
<b>ANÁLISIS DE EFECTOS SOBRE LA COMPETENCIA</b> .....	<b>51</b>
I.    PROCESOS DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN .....	51
II.   CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.....	52
III.  GOBIERNO CORPORATIVO.....	53
IV.  GESTIÓN DE PERSONAL .....	53
V.   INVERSIÓN.....	54
VI.  DERECHOS DE PASO Y USO.....	55
VII.  ESPECTRO RADIOELÉCTRICO.....	56
VIII.  CONCESIONES O AUTORIZACIONES .....	56
IX.  CARGA IMPOSITIVA.....	58
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>60</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>63</b>

# Introducción

Con la apertura del mercado de telecomunicaciones en Costa Rica, en el año 2009, se dio el ingreso de nuevos actores al mercado y como consecuencia del ingreso y profundización de la competencia en el mercado el país ha experimentado una mejora en las condiciones de los servicios ofrecidos a los usuarios, favoreciendo a su vez el desarrollo, la competitividad y la innovación.

En los últimos 10 años el sector de las telecomunicaciones ha cambiado drásticamente, al ser un sector ligado a la tecnología este se caracteriza por su gran dinamismo, un ejemplo de esto es que al año 2022 el 64% de los ingresos del sector fueron generados por los servicios de acceso a internet, mientras que, en el 2012, los servicios de acceso a internet generaban un 24% de los ingresos, esto representa un incremento de 40 puntos porcentuales en la composición del ingreso. Por otra parte, en cuanto a la cantidad de operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones, al cierre del 2023 se registraron 169 operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones con título habilitante, dándose un incremento del 38% en los últimos 9 años<sup>1</sup>; estos datos permiten evidenciar la transformación y el dinamismo del sector.

Sin embargo, la apertura de este mercado, al partir de una estructura monopólica, también ha planteado desafíos que requieren un seguimiento continuo para garantizar un terreno nivelado de juego donde todos los proveedores y operadores de telecomunicaciones gocen de los mismos derechos y obligaciones de cara a la prestación de los servicios que brindan en el país.

El presente documento pretende identificar toda aquella regulación y normativa vigente que tiene consideraciones diferenciadas para empresas e instituciones del sector de telecomunicaciones en el país, así como determinar cómo estas asimetrías tienen el potencial de afectar el nivel de competencia del mercado.

Este análisis es de carácter exploratorio ya que pretende aclarar la situación de los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones en relación con la normativa vigente, determinando aquellas leyes, reglamentos, pronunciamientos y distintas disposiciones de índole normativo que afectan de manera diferenciada a los actores involucrados en el sector de telecomunicaciones. Las principales preguntas que este estudio busca responder son las siguientes:

- ¿Existen asimetrías normativas y regulatorias en el mercado de telecomunicaciones costarricense?
- Si las hay, ¿cómo estas afectan la dinámica competitiva del mercado?

El documento se divide en cinco secciones principales, en primer lugar, se describe la importancia de mantener la neutralidad competitiva a nivel normativo y regulatorio en el mercado de telecomunicaciones costarricense, luego se identifica la naturaleza jurídica de los agentes involucrados en el mercado de telecomunicaciones, posteriormente se procede a la identificación del marco normativo y regulatorio aplicable a operadores públicos y privados; en un cuarto apartado se analizan los efectos de la regulación asimétrica sobre el nivel de competencia en el mercado de telecomunicaciones. Finalmente se plasman las principales conclusiones del informe. Al ser un primer acercamiento con el tema, producto de las solicitudes recibidas de analizar el tema por parte de la SUTEL, el documento no incluye recomendaciones específicas, sino que su objetivo es delinear un panorama claro en relación con la situación de asimetrías normativas en el mercado.

---

<sup>1</sup> Según el Informe de Estadísticas de Telecomunicaciones, 2023. Obtenido de: <https://sutel.go.cr/sites/default/files/Estadisticas%20del%20Sector%20Telecom%202023.pdf>

## Justificación

Un aspecto relevante para los mercados en competencia deriva del hecho que todos los actores de un mercado, independientemente de su naturaleza jurídica, puedan gozar de la misma regulación y por ende ser sujetos de las mismas ventajas y desventajas derivadas de dicha regulación, sin embargo, esto no siempre sucede en los mercados, es común que en mercados que en algún momento tuvieron estructuras monopólicas, fueron protegidos o donde existen agentes estatales compitiendo se presenten diferencias normativas y regulatorias, este es el caso del sector de telecomunicaciones en Costa Rica; donde persisten disparidades normativas entre los diferentes agentes del mercado.

La importancia de la regulación recae en los objetivos que esta persigue, en el caso del mercado de telecomunicaciones la regulación es de suma importancia porque busca corregir una serie de fallos de mercado. En este sentido, uno de los principales objetivos que busca la regulación es el proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos, tal como se indica en el artículo 24 de la Constitución Política en relación con los servicios de telecomunicaciones, donde se establece que:

*“Toda persona tiene el derecho fundamental al acceso a las telecomunicaciones, y tecnologías de la información y comunicaciones en todo el territorio nacional. El Estado garantizará, protegerá y preservará este derecho”.*

La citada norma destaca el papel fundamental del Estado para dotar a la población costarricense del acceso a las telecomunicaciones, propósito que lleva a cabo tanto a través de sus instituciones, como con la emisión y aplicación de leyes, reglamentos y normas que garanticen este derecho. Sin embargo, es importante que esta legislación procure alcanzar sus objetivos de la forma menos restrictiva posible para la competencia, garantizando que exista neutralidad competitiva en el mercado.

Una publicación realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE) en el marco de las reuniones del Comité de Competencia de dicha organización en junio de 2015<sup>2</sup>, señala que el principio de *“Neutralidad Competitiva”* como tal no ha sido desarrollado en la legislación costarricense. Este principio exige que las actividades comerciales del Gobierno no gocen de ventajas competitivas sobre sus contrapartes del sector privado. Sin embargo, sí existe normativa que busca resguardar el proceso competitivo de los mercados y procura el funcionamiento eficiente de los mercados, tal como la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley 7472, y la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736, la cual fue emitida en 2019 y su Reglamento (Decreto Ejecutivo 43305-MEIC), que vino a robustecer la labor realizada por las autoridades de competencia.

Por su parte, la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, establece que la operación de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones, estarán sujetas al Régimen sectorial de competencia, y que a la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) le corresponde entre otros: f) evitar los abusos y las prácticas monopolísticas por parte de operadores o proveedores en el mercado. Más recientemente, en abril de 2023, se emitió el Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones de la SUTEL<sup>3</sup>, el cual aplica a los operadores y proveedores, sean estos personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que operen redes o presten servicios de telecomunicaciones que se originen, terminen o transiten por el territorio nacional.

<sup>2</sup> Obtenido de: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2015\)38/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2015)38/En/pdf)

<sup>3</sup> Resolución RE-0075-JD-2023 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

En este sentido y en cuanto a la situación del país, resulta importante comentar que los operadores estatales en ocasiones son señalados por disfrutar de condiciones desiguales a otros operadores o proveedores de servicios, algunos de estos aspectos donde se señalan diferencias tienen relación con el despliegue de infraestructura, contratación pública, la asignación de espectro radioeléctrico, entre otros. Sin embargo, no se ha profundizado en el hecho de si los operadores públicos a su vez tienen desventajas normativas que deban enfrentar justamente por su condición.

En este contexto, surge la necesidad de analizar la legislación existente para determinar la existencia o no de asimetrías normativas y regulatorias, profundizando en las distintas áreas en las que los operadores del sector puedan verse afectados, mediante un análisis objetivo sobre la dinámica competitiva del mercado y así determinar la existencia de ventajas a favor o en contra de determinados participantes del mercado.

Según la OCDE, en el documento *“Discussion on Competitive Neutrality”*<sup>4</sup> (Discusión sobre Neutralidad Competitiva en español), la promoción puede ser una herramienta muy poderosa para que las autoridades de competencia aborden las distorsiones de la neutralidad competitiva que no pueden ser detectadas mediante la aplicación tradicional de la ley antimonopolio o donde no existe un marco de neutralidad competitiva. En línea con lo anterior y en el marco de las funciones asignadas a la SUTEL como autoridad sectorial de competencia y lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 9736<sup>5</sup>, el presente documento pretende analizar las asimetrías normativas y regulatorias existentes en el sector de telecomunicaciones.

## Objetivo

Examinar las asimetrías regulatorias y normativas vigentes en Costa Rica entre operadores de redes y proveedores de servicios en el mercado de las telecomunicaciones y sus efectos en el nivel de competencia del mercado.

---

<sup>4</sup> Obtenido de: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2015\)8/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2015)8/FINAL/en/pdf)

<sup>5</sup> Según el artículo 20 de la Ley 9736, el objetivo de las actividades de promoción y abogacía de la competencia es fomentar e impulsar mejoras en el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado; eliminar y evitar las distorsiones o barreras de entrada, así como aumentar el conocimiento y la conciencia pública sobre los beneficios de la competencia.

## Importancia de mantener la neutralidad competitiva

La neutralidad competitiva se refiere a aquel principio en el ámbito de la regulación económica que busca garantizar que ninguna entidad que opera en un mercado económico está sujeta a ventajas o desventajas competitivas indebidas, esto incluye ámbitos como impuestos, contratación pública, regulación, subvenciones, ayudas públicas, acceso a recursos, entre otros<sup>6</sup>.

Este principio es crucial para nivelar el campo de juego a través del fomento de un mercado equitativo y eficiente, promoviendo un adecuado proceso competitivo y evitando distorsiones que puedan perjudicar a las empresas y consumidores. La importancia de mantener la neutralidad competitiva radica en asegurar que las políticas y regulaciones gubernamentales no favorezcan injustificadamente a ciertos actores del mercado sobre otros, y en prevenir prácticas que puedan distorsionar la competencia. Sin ella, los gobiernos pueden sin querer (o intencionalmente) crear ventajas indebidas para ciertos actores económicos, lo que puede llevar a distorsiones en el mercado, reducciones en la eficiencia económica y menos opciones para los consumidores. Además, mantener la neutralidad competitiva fomenta la inversión y la innovación, ya que las empresas saben que tienen una oportunidad justa para competir en el mercado<sup>7</sup>.

La existencia de asimetrías puede tener los siguientes tipos de efectos en la competencia del mercado:

- Aumento de costos.
- Limitaciones en la capacidad de competir.
- Creación de desbalances competitivos.
- Desventajas regulatorias.
- Impacto en la innovación y crecimiento.
- Barreras de entrada al mercado.

A nivel internacional diversos países han emitido normativas para mantener la neutralidad competitiva. Estas normas varían en función de los marcos regulatorios y las necesidades económicas específicas de cada país. Australia fue pionera en la implementación de mecanismos para mantener la neutralidad competitiva, en 1996 se emitió la *“Declaración de política de neutralidad competitiva del Gobierno Federal”*<sup>8</sup>, en la cual se acordó introducir las siguientes reformas en la política de competencia:

*“(i) aplicación universal de las normas de conducta competitiva en la Ley de Prácticas Comerciales de 1974 a todas las formas de actividad empresarial en la economía, incluido el sector no incorporado y las actividades empresariales del gobierno estatal;*

<sup>6</sup> OCDE. (2012). Competitive Neutrality Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business. Obtenido de: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264178953-en.pdf?expires=1727456871&id=id&accname=guest&checksum=C12BB23FDF052D99AB2ECA02349F7B3A>

<sup>7</sup> OCDE (2021). Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Competitive Neutrality. Obtenido de: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462>

<sup>8</sup> Australia. (1996). COMMONWEALTH COMPETITIVE NEUTRALITY POLICY STATEMENT. Obtenido de: <https://www.pc.gov.au/about/core-functions/competitive-neutrality/commonwealth-competitive-neutrality-policy-statement-1996.pdf>



- (ii) *revisión y reforma de la legislación anticompetitiva;*
- (iii) *neutralidad competitiva entre las actividades empresariales del gobierno y las privadas;*
- (iv) *un régimen generalizado de acceso a instalaciones de infraestructura "esenciales";*
- (v) *principios aplicables a la reforma de los monopolios del sector público; y*
- (vi) *reformas en los mecanismos de supervisión de precios.*<sup>9</sup>

Por lo que a partir de estas reformas se creó la Oficina Gubernamental de Quejas de Neutralidad Competitiva (AGCNCO, por sus siglas en inglés), perteneciente a la Comisión de Productividad del Gobierno Australiano, la cual se encarga de investigar y resolver quejas relacionadas con la competencia injusta derivada de las actividades del gobierno. La AGCNCO tiene el mandato de asegurar que las políticas públicas no distorsionen la competencia en el mercado. Este organismo proporciona un recurso para las empresas que consideran que las políticas gubernamentales han creado una ventaja indebida para algunos actores del mercado<sup>10</sup>.

Otro ejemplo a nivel internacional es Suecia, donde a partir de lo establecido en la Ley de Competencia Sueca (Swedish Competition Act, 2008:579)<sup>11</sup>, los tribunales tienen la facultad de prohibir comportamientos que perjudiquen la competencia a petición de la Autoridad de Competencia. Esto incluye la capacidad de intervenir en políticas o conductas tanto a nivel estatal como municipal. Siendo que si un municipio adopta una política que resulta en una preferencia a alguna empresa o tipo de empresa, la Autoridad de Competencia puede solicitar a los tribunales que imponga restricciones o correcciones para garantizar la equidad competitiva<sup>12</sup>. Este tipo de reglas están alineadas con los principios de neutralidad competitiva, ya que se enfocan en asegurar que todas las empresas, independientemente de su propiedad, compitan en condiciones equivalentes.

Por otro lado, se encuentra el caso de Finlandia, la cual emitió en el 2011 la Ley de Competencia Finlandesa (948/2011)<sup>13</sup>, al respecto la autoridad de competencia de Finlandia (FCCA, por sus siglas en inglés) explicó en el Foro Global de Competencia de la OCDE<sup>14</sup>, que dicha norma contiene ciertas disposiciones que tienen como objetivo garantizar la neutralidad competitiva, las cuales se refieren a asegurar condiciones competitivas neutras entre las empresas del sector público y privado. Así, en este mismo cuerpo normativo, se otorga a la FCCA la autoridad para intervenir, en la provisión de bienes y servicios en las actividades comerciales del sector público, cuando una práctica empresarial (como precios por debajo del costo) o una estructura organizativa (como las empresas controladas por el sector público) impide o distorsiona la competencia en el mercado o contrasta con el requisito de precios basados en el mercado en la regulación local, con excepción de aquellos casos en los que el modelo operativo o la estructura se base en normativa legal o si la intervención impediría el cumplimiento de una obligación importante relacionada con el bienestar de los ciudadanos, la seguridad u otro interés común. De manera que, de conformidad con la normativa, la FCCA debe esforzarse por abolir la distorsión de la competencia a través de negociaciones, siendo entonces que este enfoque permite una resolución más rápida y menos

<sup>9</sup> Ídem.

<sup>10</sup> Australia. (s.f). Australian Government. Productivity Commission. *Competitive neutrality complaints*. Obtenido de: <https://www.pc.gov.au/about/core-functions/competitive-neutrality>

<sup>11</sup> Suecia. (s.f). Konkurrensverket, Swedish Competition Authority. Swedish Competition Act. Obtenido de: <https://www.konkurrensverket.se/en/competition/laws-and-rules/swedish-competition-act/>

<sup>12</sup> Suecia. (s.f). Konkurrensverket, Swedish Competition Authority. Laws and rules. Obtenido de: <https://www.konkurrensverket.se/en/competition/laws-and-rules/>

<sup>13</sup> Finnish Competition and Consumer Authority. (2011). Competition Act (No 948/2011). Obtenido de: [https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/2011/en20110948\\_20221297.pdf](https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/2011/en20110948_20221297.pdf)

<sup>14</sup> OCDE. (2021). The promotion of competitive neutrality by competition authorities. Contribution from Finland. Obtenido de: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2021\)41/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2021)41/en/pdf)

controversial de las disputas, facilitando la implementación de medidas correctivas que aseguren una competencia equitativa. Pero si no se logran los resultados deseados mediante negociaciones, la FCCA tiene la autoridad para prohibir el uso de la práctica empresarial o la estructura organizativa, o imponer condiciones para la continuación de la práctica o las operaciones que aseguren condiciones competitivas neutrales en el mercado.

Asimismo, en el caso de Noruega, a partir de la emisión de la Ley de Competencia del 2004, se instauró un enfoque preventivo para el mantenimiento de la neutralidad competitiva en el que la autoridad de competencia debe supervisar el desarrollo de la competencia en los mercados, para lo que utiliza, entre otras cosas, sistema de llamados de atención y recomendaciones de manera que cuando se identifican prácticas de origen público, que podrían distorsionar la competencia, la autoridad de competencia emite advertencias y recomendaciones a las partes involucradas. Este método no solo busca corregir comportamientos potencialmente perjudiciales, sino que también promueve la auto-regulación y la responsabilidad entre las empresas y al ofrecer la oportunidad de ajustar sus prácticas antes de que surjan problemas mayores, se establece un diálogo constructivo que beneficia a todas las partes implicadas. Este enfoque permite que las empresas ajusten sus prácticas antes de que se conviertan en problemas legales, garantizando así un mercado equitativo y competitivo.<sup>15</sup>

Por su lado, la OCDE emitió la *“Recomendación del Consejo sobre la Neutralidad Competitiva”*<sup>16</sup>, en la cual se acordó recomendar a los estados miembros:

*“1. Asegurar que el marco legal aplicable a los mercados en los que las Empresas compiten actualmente o potencialmente sea neutral y que la competencia no sea impedida, restringida o distorsionada indebidamente. A tal efecto, los adherentes deberían:*

*a) Adoptar o mantener, según corresponda, una ley de competencia neutral en términos competitivos que aborde conductas anticompetitivas e incluya control de fusiones.*

*b) Mantener la Neutralidad Competitiva en la aplicación de la ley de competencia y quiebras, de modo que las Empresas competidoras estén sujetas a reglas equivalentes de competencia y quiebra, independientemente de su propiedad, ubicación o forma jurídica, y que la aplicación de esas leyes no discrimine entre Empresas Estatales y sus competidores privados, o entre diferentes tipos de Empresas de propiedad privada. Sin embargo, lo anterior no excluiría medidas destinadas a salvaguardar la neutralidad competitiva.*

*c) Mantener la Neutralidad Competitiva en el entorno regulatorio. En particular, los adherentes deberían:*

*i. Sujetar las actividades en competencia al mismo entorno regulatorio y hacer cumplir las regulaciones con el mismo rigor, plazos apropiados y transparencia equivalente respecto a todos los participantes actuales o potenciales del mercado;*

*ii. Asegurar que las Empresas, independientemente de su propiedad, ubicación o forma jurídica, no sean en última instancia responsables de regular los mercados en los que compiten actualmente o potencialmente (especialmente en lo que respecta a la entrada o expansión de jugadores existentes); y*

*iii. Realizar evaluaciones de competencia que identifiquen y revisen regulaciones existentes o propuestas que restrinjan indebidamente la competencia.*

<sup>15</sup> OCDE. (2015). Roundtable On Competitive Neutrality In Competition Enforcement. Note by Norway. Obtenido de: <https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2018/08/CC-Competition-Neutrality-Norway.pdf>

<sup>16</sup> OCDE. (2021) Recommendation of the Council on Competitive Neutrality. Obtenido de: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462>



d) *Establecer condiciones de competencia abiertas, justas, no discriminatorias y transparentes en los procesos de contratación pública para asegurar que ninguna Empresa, independientemente de su propiedad, nacionalidad o forma jurídica, reciba ventajas indebidas.*

2. *Preservar la Neutralidad Competitiva al diseñar medidas que puedan mejorar el rendimiento de mercado de una Empresa y distorsionar la competencia. A tal efecto, los adherentes deberían:*

a) *Evitar ofrecer ventajas indebidas que distorsionen la competencia y beneficien selectivamente a algunas Empresas sobre otras. Tales ventajas incluirían, por ejemplo, préstamos, garantías de préstamos e inversión estatal en capital, en condiciones no alineadas con los principios de mercado, así como tratamiento fiscal favorable, subvenciones y bienes o servicios proporcionados por gobiernos a precios favorables. Cuando el logro de un Objetivo de Política Pública sobreponga la necesidad de una excepción, esta debe ser transparente para todos, proporcional y revisada periódicamente. Se reconoce que las Empresas Estatales pueden estar sujetas a reglas específicas más estrictas que limiten la provisión de apoyo gubernamental a tales entidades.*

b) *Limitar la compensación por cualquier obligación de servicio público impuesta a una Empresa de modo que sea apropiada y proporcional al valor de los servicios. En particular, los adherentes deberían:*

i. *Identificar de manera transparente y específica cualquier obligación de servicio público impuesta a una Empresa;*

ii. *Imponer altos estándares de transparencia, separación de cuentas y divulgación a las Empresas con obligaciones de servicio público respecto a sus estructuras de costos e ingresos para garantizar que la compensación proporcionada a las Empresas por cumplir con obligaciones de servicio público no se utilice para subvencionar cruzadamente la oferta de bienes o servicios en otro mercado; y*

iii. *Establecer o mantener supervisión y monitoreo independientes para asegurar que la remuneración por obligaciones de servicio público se calcule en base a objetivos y metas claras y en función de costos incurridos de manera eficiente, incluidos los costos de capital.*

c) *Adoptar estructuras y reglas de gobernanza para las Empresas Estatales que no les proporcionen una ventaja indebida que distorsione la competencia. En particular, los adherentes deberían buscar alinear sus políticas con la Recomendación del Consejo sobre Directrices de Gobernanza Corporativa de Empresas Estatales [OECD/LEGAL/0414] y la Recomendación del Consejo sobre Separación Estructural en Industrias Reguladas [OECD/LEGAL/0310].*

3. *Tomar medidas para establecer mecanismos de responsabilidad adecuados que apoyen y monitoreen la implementación de los principios establecidos en esta Recomendación.”*

Es importante resaltar que tanto Noruega, como Finlandia, Suecia y Australia se adhirieron a la “Recomendación del Consejo sobre la Neutralidad Competitiva”, por lo que partiendo de la experiencia internacional en la que diferentes países han adoptado diversos enfoques para lograr neutralidad competitiva, que incluyen desde la creación de oficinas especializadas hasta la intervención judicial y la negociación y las recomendaciones de la OCDE, se considera que implementar y mantener la neutralidad competitiva es fundamental para promover un entorno de mercado justo, eficiente y dinámico.

# Naturaleza jurídica de los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones

La Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, establece que las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que operen redes o presten servicios de telecomunicaciones que se originen, terminen o transiten por el territorio nacional, están sometidas a dicha ley y a la jurisdicción costarricense (art. 1); a su vez el artículo 6 de esta ley define a los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones de la siguiente forma:

## **“ARTÍCULO 6.- Definiciones**

[...]

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

[...]

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

[...]”

Así, de acuerdo con los citados artículos, se afirma que, en el mercado de telecomunicaciones, en el rol de operador de redes o proveedor servicios de telecomunicaciones, participan dos grandes tipos de empresas: las privadas y las públicas, ya sean personas físicas o jurídicas.

Las empresas privadas se entienden como aquel “*Tipo de empresa en que la propiedad del capital, gestión, administración y control son ejercidos por agentes económicos privados, con una nula, o mínima, participación estatal.*”<sup>17</sup> Las cuales pueden ser desde una persona física, hasta una persona jurídica nacional o extranjeras<sup>18</sup>.

Por otro lado, la Procuraduría General de la República concluyó que el concepto de empresas públicas se refiere:

*“[...] a las empresas del Estado. En ese sentido, comprende tanto a los entes públicos institucionales encargados de actividades industriales y comerciales, como a las sociedades mercantiles cuyo capital social está mayoritariamente en manos del Estado o respecto de las cuales éste ejerce un control predominante”*<sup>19</sup>.

Esto con base en lo analizado por este mismo órgano:

*“Dentro de la empresa pública podemos diferenciar entre la empresa pública organizada bajo formas de Derecho Público y la empresa pública organizada bajo formas de Derecho Privado, concretamente*

<sup>17</sup> Poder Judicial (2020). Diccionario usual del Poder Judicial. Obtenido de: <https://diccionariosusual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario/37958:empresa%20privada>

<sup>18</sup> Art. 5 del Código de Comercio. Ley 3284.

<sup>19</sup> Procuraduría General de la República. (2022). Dictamen C-018-2022 del 16 de enero del 2022. Obtenido de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=10902&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=10902&strTipM=T)

las sociedades mercantiles. Como no existe un mandato unívoco e imperativo de que el legislador organice las empresas públicas de Derecho Público bajo una organización determinada, puede afirmarse la existencia de una discrecionalidad legislativa en el punto. Empero, pareciera que la categoría de ente institucional es la que se presenta como la forma de organización más adecuada para la empresa pública - persona pública. Este es el caso de las entidades autónomas de gestión empresarial como el Instituto Nacional de Seguros, el Instituto Costarricense de Electricidad y los bancos estatales. Por otra parte, como consecuencia del proceso que se ha dado en llamar "huida del Derecho Administrativo", es notoria la práctica de la Administración de recurrir a formas de organización de Derecho privado. En efecto, la Administración recurre instrumentalmente a formas organizativas propias del Derecho Privado, por lo que no es de extrañar que diversas empresas sean organizadas como sociedad anónima. Se trata de una técnica instrumental para los entes públicos, que no hace desaparecer el "núcleo público", al menos en lo que se refiere al acto de decisión de crearlas bajo esa forma y las normas en orden a la gestión y control de los fondos que les corresponde. Como ejemplos de esta tendencia tenemos a CORREOS DE COSTA RICA y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, cuyo capital social pertenece a las Municipalidades.

[...]

Lo importante es que independientemente de esa forma de organización que se adopte, podrá hablarse de una empresa pública en el tanto la organización pública realice actividades empresariales, de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios." (Dictamen C-018-2002 del 16 de enero del 2002)

En este sentido, el Ministerio de Hacienda a través del "CLASIFICADOR INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO"<sup>20</sup> (en adelante, Clasificador) agrupa a los entes y órganos que conforman las instituciones del Sector Público, definida con base en criterios de naturaleza económica, competencia en la administración de los recursos públicos y político-administrativo.

Así, en el Clasificador se pueden encontrar operadores de redes o proveedores servicios de telecomunicaciones, específicamente dentro de la categoría de empresas públicas no financieras nacionales<sup>21</sup> se ubican el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA); y dentro de la categoría de empresas públicas no financieras municipales<sup>22</sup>, se encuentran la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago (JASEC) y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH).

El ICE fue creado por medio de la ley denominada "Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad", Ley 449, donde se estableció, inicialmente, que este Instituto estaba enfocado en el tema eléctrico, posteriormente, en 1964, mediante la Ley denominada "Traspasa Telecomunicaciones al ICE y éste se Asocia a RACSA", Ley 3293, se le confirió un nuevo objetivo, el desarrollo y la operación de las telecomunicaciones. Se trata de una institución autónoma con personalidad jurídica que tiene la facultad legal para instalar y operar redes, prestar, adquirir y comercializar productos y servicios de telecomunicaciones e info-comunicaciones, así como otros

<sup>20</sup> Ministerio de Hacienda (2021). Modificado mediante el Decreto 36585-H del Ministerio de Hacienda, denominado: "Reforma integral Clasificador Institucional del Sector Público". Obtenido de: <https://www.hacienda.go.cr/docs/CLASIFICADORINSTITUCIONALset-2021.pdf>

<sup>21</sup> El "Clasificador Institucional del Sector Público" define al sector público como el conjunto de instituciones que realizan función de gobierno, son propiedad del gobierno o están bajo su control, dividiéndolo en dos sectores mutuamente excluyentes: el Sector Público no Financiero y el Sector Público Financiero. A su vez, el Sector Público Financiero comprende a las instituciones que realizan funciones económicas de gobierno como son la provisión de bienes y servicios fuera de mercado a la comunidad, así como las empresas que realizan las actividades comerciales y productivas pertenecientes al gobierno o controladas por éste y se divide en dos subsectores Gobierno General y Empresas Públicas no Financieras. Las Empresas Públicas no Financieras Incluye las empresas del Estado que desarrollan una actividad económica destinada a la producción y el intercambio de bienes y servicios para un mercado, incurriendo en costos de producción y fuentes de financiamiento propios de una empresa, que operan en régimen de competencia o de monopolio, la cual puede asumir distintas modalidades organizativas: órgano, institución autónoma, semiautónoma, ente público estatal o no estatal o ente privado. Se divide en Empresas Públicas no Financieras Nacionales y Empresas Públicas no Financieras Municipales. Y las empresas públicas no financieras nacionales incluye a las empresas con las características señaladas en la definición de empresas públicas no financieras, exceptuando las Empresas Públicas no Financieras Municipales, las cuales son aquellas empresas que realizan actividades comerciales o industriales, cuya autoridad proviene de los Gobiernos Municipales, es decir son de su propiedad o están controladas económicamente por éstos.

<sup>22</sup> Ver nota anterior.

productos y servicios de información y otros en convergencia, de manera directa o mediante acuerdos, convenios de cooperación, asociaciones, alianzas estratégicas o cualquier otra forma de asociación con otros entes nacionales o extranjeros, públicos o privados. Es importante resaltar las empresas que forman parte del Grupo ICE, el cual lo integran el ICE mismo, RACSA y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)<sup>23</sup>, si bien, esta última empresa es dueña de infraestructura física que soporta redes de telecomunicaciones, no participa como operador de redes y servicios de telecomunicaciones, por lo que no se considerará específicamente dentro de este estudio.

Por su lado, RACSA es una sociedad anónima que se conforma inicialmente en 1964 a través de la Ley denominada “*Traspasa Telecomunicaciones al ICE y éste se Asocia a RACSA*”, Ley 3293, mediante la cual el ICE conforma una sociedad anónima mixta con la antigua Compañía Radiográfica Internacional de Costa Rica (CRICSA). Actualmente RACSA es una empresa del Grupo ICE, según lo establecido por la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, Ley 8660, dedicada principalmente a ser el aliado tecnológico del Sector Público y sus empresas en el desarrollo de soluciones especializadas<sup>24</sup> en telecomunicaciones e infocomunicaciones, brindando servicios de conectividad empresarial y redes empresariales 5G, entre otros.

La ESPH tiene sus orígenes en 1976 a partir de lo dictado por la “*Ley Constitutiva de Empresa de Servicios Públicos de Heredia*”, Ley 5889, como la responsable de la administración, mantenimiento y control del acueducto y del alcantarillado sanitario de la Municipalidad de Heredia y de aquellos cantones anexos que lo solicitaran. Posteriormente, mediante la “*Ley Transformación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia ESPH*”, Ley 7789; en 1998 se transforma en una sociedad anónima. Si bien los orígenes de la empresa fueron muy puntuales, actualmente el portafolio de la ESPH es diverso e incluye los servicios de alumbrado público, alcantarillado sanitario, agua potable, energía eléctrica y telecomunicaciones<sup>25</sup>. Incluso a nivel de telecomunicaciones, desde el 2010 la ESPH promociona bajo la marca comercial Ibox, servicios de enlaces dedicados, Internet corporativo y residencial, redes de acceso mediante fibra óptica (FTTx), alquiler de postería, entre otros<sup>26</sup>.

La JASEC fue creada en 1964, mediante la ley que lleva el nombre de “*Ley de creación de la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago*”, Ley 3300, como un organismo semiautónomo, el cual inicialmente estaba enfocado en el tema eléctrico, sin embargo, posteriormente y mediante la “*Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones*”, Ley 8660, fue facultada para prestar servicios de telecomunicaciones, infocomunicaciones y otros servicios en convergencia, además para prestar servicios de televisión por cable, adicionalmente fue autorizada para la operación de una red pública de telecomunicaciones (red de acceso de fibra óptica FTTH con tecnología GPON) en la provincia de Cartago. Actualmente esta empresa ofrece servicios mayoristas de acceso a infraestructura esencial, particularmente de acceso a postes y de acceso a fibra óptica oscura, y en cuanto a los servicios minoristas ofrece el acceso a internet a sectores empresariales y residenciales.

---

<sup>23</sup> Art. 5 de Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, Ley 8660.

<sup>24</sup> RACSA. Somos RACSA. Historia. Obtenido de: <https://www.racsa.go.cr/somos-racsa/#historia>

<sup>25</sup> ESPH. Historia de la empresa Obtenido de: <https://www.esph-sa.com/sobre-la-esph/historia>

<sup>26</sup> IBUX. Telecomunicaciones. Obtenido de: <https://www.ibux.cr/telecomunicaciones>

# Marco normativo bajo estudio

## i. Sobre la Fiscalización Presupuestaria.

La fiscalización presupuestaria es una herramienta que se utiliza para garantizar la transparencia y el buen uso de los recursos públicos. Esta fiscalización implica un estudio de los presupuestos y el uso correcto de los fondos públicos con el objetivo de promover “*la integración y transparencia de la información y la mejora del diseño institucional del sector público*”.<sup>27</sup>

Dicha herramienta se concibió desde la Constitución Política, aprobada en 1949 y que rige actualmente, que en su artículo 183 estableció que:

*“ARTÍCULO 183.- La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la **vigilancia de la Hacienda Pública**; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.”* (El resaltado no pertenece al original)

Asimismo, el artículo 184 de la Carta Magna, establece:

*“ARTÍCULO 184.- Son deberes y atribuciones de la Contraloría:*

*1) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República;*

*No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella;*

*2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación;*

*3) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos;*

*4) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos;*

*5) Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen.”*

Al respecto del primer inciso del numeral 184 de la Constitución Política se establece:

*“como primera función que debe cumplir el órgano contralor, el fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios; en este primer inciso, se incluye específicamente el control presupuestario, ese mecanismo de control por excelencia, que pretende vigilar la Hacienda Pública, de manera previa, es decir, antes de la ejecución presupuestaria, y a su vez, el control concomitante, que permite la fiscalización durante la ejecución del presupuesto público.*

*Nótese que este inciso no hace distinción entre los distintos tipos de presupuestos o sectores dentro de la administración pública, pues habla de manera expresa de presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, este último término evoca globalidad, es decir la totalidad del presupuesto público del país.*

<sup>27</sup> Contraloría General de la República. Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Finanzas Públicas (FIP). División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Obtenido de: <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/organigrama/dfoe/areas/desarrollo-fp.html>



[...]

*Como segundo inciso, se incluye la función de examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas; nótese que se continúa con la potestad y deber de control presupuestario, pero ya no de manera general como lo señaló el inciso primero, sino que hace referencia expresa a las municipalidades e instituciones autónomas*

[...]

*El inciso tercero consagra la participación de la CGR en el presupuesto nacional, que si bien es aprobado por la Asamblea Legislativa, la intención del legislador fue mantener la participación del órgano contralor, ya que es el llamado a vigilar la hacienda pública, permitiéndole emitir una opinión sobre el ejercicio económico del país.*

*[...] el inciso cuatro está expresamente vinculado con la labor de control presupuestario; lo que hace es detallar esta labor de revisión y verificación del presupuesto público y la disposición que las instituciones del Estado hacen de los fondos públicos; inclusive, llega a incluir a los funcionarios públicos en particular, entendidos como quienes ejecutan estos movimientos.*

[...]

*Finalmente, el inciso quinto, abre la posibilidad de que, mediante leyes especiales, se le atribuyan a la CGR, potestades adicionales a la del control presupuestario. Precisamente, bajo este inciso, se han incluido otras atribuciones y funciones al órgano contralor”<sup>28</sup>*

Por ello, mediante la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley 7428, aprobada en 1994, se establece:

*“Artículo 1.- Naturaleza Jurídica y Atribución General. La Contraloría General de la República es un órgano constitucional fundamental del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública y rector del sistema de fiscalización que contempla esta Ley.”*

*“Artículo 12.- Órgano rector del Ordenamiento. La Contraloría General de la República es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, contemplado en esta Ley.*

*Las disposiciones, normas, políticas y directrices que ella dicte, dentro del ámbito de su competencia, son de acatamiento obligatorio y prevalecerán sobre cualesquiera otras disposiciones de los sujetos pasivos que se le opongán.”*

*“Artículo 18.- Fiscalización presupuestaria. Corresponde a la Contraloría General de la República examinar para su aprobación o improbación, total o parcial, los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la Administración descentralizada, las instituciones semiautónomas y las **empresas públicas**. Los entes públicos no estatales deberán cumplir con tal requisito cuando una ley especial así lo exija.” (El resaltado es intencional)*

De manera que, según lo establecido en el artículo 18 de la Ley 7428, los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones que sean empresas públicas son fiscalizados por la Contraloría General de la República (CGR), situación que no enfrentan las empresas privadas. La CGR publica en su página web<sup>29</sup> cuáles son las instituciones fiscalizadas por este ente, publicación en la cual se puede observar al ICE, a RACSA, a la ESPH y a la JASEC.

Por otro lado, la Ley General de Control Interno, Ley 8292, dispuso:

**Artículo 1º—Contenido y ámbito de aplicación. Esta Ley establece los criterios mínimos que deberán observar la Contraloría General de la República y los entes u órganos sujetos a su fiscalización,**

<sup>28</sup> Arroyo, J. (2012, mayo). El control presupuestario: Razón Constitucional de la Contraloría General de la República de Costa Rica. Revista de Servicio Civil. Edición Especial N° 32. Pág. 91 a 100. Obtenido de: <https://cidseci.dgsc.go.cr/datos/rdsc%2032.pdf>

<sup>29</sup> CGR. Instituciones fiscalizadas por la CGR. Obtenido de: <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/acerca-cgr.html#inst-fisc>



en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno.

[...]

**Artículo 7º—Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno. Los entes y órganos sujetos a esta Ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. Además, deberán proporcionar seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias; todo conforme al primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley.”** (El resaltado es intencional)

Siendo entonces que aquellos operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones que sean empresas públicas, las cuales son fiscalizadas por la CGR, tienen el costo adicional de disponer de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales, situación que no tienen las empresas privadas.

## ii. Sobre la Contratación Pública

La contratación pública permite el cumplimiento de los objetivos de los diferentes integrantes del sector público, aprovisionándolos de lo necesario para su operación diaria. Pero, así como sus miembros, las necesidades son amplias y heterogéneas, pueden incluir desde contratar a un profesional en contabilidad en un ministerio, realizar una obra como la construcción de un puerto, comprar suministros tan básicos como lapiceros o hasta adquirir computadoras<sup>30</sup>.

Para poder llevar a cabo una contratación pública se deben cumplir una serie de normas, que responden a lo establecido en la Constitución Política costarricense, específicamente en el artículo 182, Capítulo I Título XIII, relativo a la Hacienda Pública, el cual indica:

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

Actualmente, los procedimientos de contratación pública se regulan a partir de lo desarrollado por la Ley de Contratación Pública, Ley 9986, la cual fue aprobada 27 de mayo del 2021 y entró a regir 18 meses después, el 1 de diciembre de 2022. Dicha normativa resulta de aplicación para toda la actividad contractual que emplee total o parcialmente fondos públicos (art. 1). Sin embargo, esta Ley estableció tanto excepciones a los procedimientos ordinarios, como procedimientos especiales. A efectos del presente informe, interesan los siguientes:

### a. Excepciones de utilización del procedimiento ordinario para la contratación entre entes del derecho público

El Régimen de Contratación Pública costarricense, estableció en el artículo 3 de la Ley 9986 que se exceptúan de los procedimientos ordinarios, entre otros, la siguiente:

*“Artículo 3: Excepciones*

<sup>30</sup> SUTEL. “Estudio de mercado referente a la contratación pública de servicios de telecomunicaciones” Pág. 14. Obtenido de: [informe\\_estudio\\_mercado\\_compras\\_publicas.pdf \(sutel.go.cr\)](https://www.sutel.go.cr/informe_estudio_mercado_compras_publicas.pdf)

[...]

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

Así, debido a la promulgación de esta norma, el Poder Ejecutivo emitió el decreto 43808-H “Reglamento a la Ley General de Contratación Pública”, en el cual se reglamentó la excepción de la aplicación de los procedimientos ordinarios a la actividad contractual desarrollada entre sí por entes de derecho público, estableciendo que se deben cumplir los siguientes requisitos:

*“a) Verificar que el objeto contractual se encuentre dentro de las facultades legales del ente a contratar.*

*b) Acreditar en el expediente electrónico la idoneidad del ente público en relación con el objeto que se desea contratar.*

*c) Garantizar que la entidad contratada realice al menos un setenta por ciento (70%) de la prestación del objeto contractual, lo cual se calculará tomando en cuenta la naturaleza y características propias de dicho objeto, pudiendo determinarse de acuerdo con los entregables, fases, objetivos, entre otros elementos, según lo determine la Administración de acuerdo con los estudios previos y las respectivas prestaciones identificadas. Bajo ningún concepto las prestaciones sustanciales definidas en el contrato podrán ser subcontratadas.*

*d) Garantizar que las contrataciones con terceros estén referidas únicamente a cuestiones especializadas y accesorias. Para realizar cualquier tipo de subcontratación deberán observarse los procedimientos ordinarios establecidos en la Ley General de Contratación Pública.*

*e) Definir técnicamente, en el pliego de condiciones, el objeto a contratar de modo que queden debidamente plasmados los bienes, obras o servicios que prestará el contratista público. La potestad modificatoria queda sujeta a las regulaciones de la Ley General de Contratación Pública.*

*f) Realizar un estudio de mercado, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 inciso d) de este Reglamento, que considere a los potenciales agentes públicos y privados, idóneos y, de forma motivada, exponer las razones por las cuales se escoge contratar al agente público.*

*Las consultas a los agentes públicos y privados deberán realizarse en los mismos términos y plazos establecidos por la Administración, tanto en el estudio de mercado como en la contratación respectiva, lo cual deberá constar en el expediente.*

*En caso de duda, sobre la aplicación de esta excepción la entidad respectiva deberá acudir a los procedimientos ordinarios previstos en la Ley General de Contratación Pública y la entidad pública interesada en contratar podrá participar como un oferente más en el respectivo concurso.”<sup>31</sup>*

De manera que, en el caso particular del mercado de telecomunicaciones, aquellas entidades públicas (Ministerios, entes descentralizados, otras empresas públicas y en general cualquier ente de derecho público) que requieran contratar sus servicios de telecomunicaciones pueden utilizar esta excepción para contratar lo requerido a un ente de derecho público, sin verse obligados a llevar a cabo una licitación bajo el procedimiento ordinario, por medio del cual cualquier operador de redes o proveedor de servicios de telecomunicaciones pueda ofrecer sus servicios a la Administración, siempre y cuando se cumpla con lo indicado en el artículo 6 del Reglamento a la Ley de Contratación Pública.

Por su lado el “Reglamento al Título II de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones”, Decreto 35148-MINAE, establece respecto a la excepción aquí analizada lo siguiente:

*“Artículo 111.-Actividad contractual desarrollada entre sujetos de Derecho Público. El ICE podrá celebrar con sujetos de derecho público, nacionales o internacionales, contrataciones sin sujeción a*

<sup>31</sup> Artículo 6. Ley General de Contratación Pública, Ley 9986.

*los procedimientos de contratación, En sus relaciones contractuales, deberán observar el equilibrio y la razonabilidad entre las respectivas prestaciones.*

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

*De conformidad con el artículo 36 inciso b) de la Ley N° 8642 del 4 de junio del 2008, Ley General de Telecomunicaciones y el artículo 2° inciso b) de la Ley N° 7494 del 2 de mayo de 1995, Ley de Contratación Administrativa, la Superintendencia de Telecomunicaciones podrá asignar directamente al ICE y a sus empresas los recursos de FONATEL necesarios para el desarrollo de proyectos de acceso y servicio universal.”*

En tal sentido, en el “Estudio de mercado referente a la contratación pública de servicios de telecomunicaciones” aprobado por la SUTEL en el 2022, se concluyó que:

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

*Al considerar sólo los servicios de telecomunicaciones, se obtiene que, de un total de 208 contrataciones adjudicadas, un 80% lo hicieron bajo la figura de la contratación directa, de las cuales un 46% se hizo bajo la figura de la excepción relativa a la contratación entre entes del sector público.”<sup>32</sup>*

Al respecto, resulta importante hacer ver que esta excepción, si bien al momento de promulgarse la Ley 9986 se ajustaron algunos de los requisitos para su utilización, es una figura que existía previamente en la normativa costarricense, de manera que no se trata de una norma enteramente nueva, ya que data de mucho antes de la apertura de las telecomunicaciones<sup>33</sup>. Y tal como se indica en el Estudio señalado, es una excepción que se utiliza de manera reiterada para la contratación de servicios de telecomunicaciones, mercado que se encuentra en competencia, por lo que existen diferentes operadores de redes o proveedores de servicios de telecomunicaciones que podrían prestar el servicio.

La SUTEL ha revisado en diferentes ocasiones la aplicación de esta excepción concluyendo que:

*“si bien la contratación entre entes de derecho público se constituye como uno de los supuestos de excepción de aplicación de los procedimientos ordinarios, y que al respecto, tal y como se ha mencionado en otras ocasiones, la SUTEL considera que esta excepción podría limitar la capacidad competitiva de los demás participantes, provocando posiblemente repercusiones negativas hacia el propio ente contratante en cuanto al disfrute de los beneficios que brinda un mercado en competencia, como lo es el mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica, respecto al precio, calidad y variedad de servicios.”*

## **b. Aplicación a los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones de naturaleza pública**

Por otro lado, la Ley 9986 en su Capítulo IV, regula los procedimientos especiales dentro de los que se encuentran los procedimientos de urgencia, compra y arrendamiento de bienes inmuebles, y servicios en competencia (sección tercera), siendo estos últimos los que se proceden a analizar, así los artículos 68, 69 y 70 de la Ley 9986 establecen:

<sup>32</sup> SUTEL. (2022). “Estudio de mercado referente a la contratación pública de servicios de Telecomunicaciones” Pág. 62. Obtenido de: [https://sutel.go.cr/sites/default/files/informe\\_estudio\\_mercado\\_compras\\_publicas.pdf](https://sutel.go.cr/sites/default/files/informe_estudio_mercado_compras_publicas.pdf)

<sup>33</sup> Art. 2 inciso c de Ley de Contratación Administrativa, Ley 7494 de 1996 y antes se encontraba contemplada en el art. 96 inciso a), subinciso 4 de la Ley Administración Financiera de la República, Ley 1279, excepción que se incorporó en dicha Ley, a partir de una reforma aprobada en 1976, denominada Reforma Ley Administración Financiera de la República, Ley 5901.

**“ARTÍCULO 68-** Procedimiento especial para el INS, el ICE y sus empresas en competencia, JASEC y ESPH. El Instituto Nacional de Seguros (INS) y sus sociedades anónimas en competencia y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y sus empresas en competencia, la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia podrán utilizar el procedimiento especial regulado en este artículo, con independencia del monto de la contratación para lo siguiente:

a) El Instituto Costarricense de Electricidad y sus empresas en competencia, así como la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, únicamente podrán utilizar este procedimiento especial para adquirir bienes, obras y servicios destinados a generar, instalar y operar redes, prestar, adquirir y comercializar productos y servicios de telecomunicaciones e infocomunicaciones, así como otros productos y servicios de información y otros en convergencia, cuando los bienes, las obras y los servicios que, por su gran complejidad o su carácter especializado, solo puedan obtenerse cuando exista un número limitado de proveedores o contratistas, o por razones de economía y eficiencia debidamente acreditadas para la debida atención del interés público y no resulte adecuada la aplicación de los procedimientos ordinarios.

[...]

El procedimiento especial deberá contar con lo siguiente:

i) Decisión inicial adoptada conforme al artículo 37 de esta ley y disposición de recursos presupuestarios para amparar la erogación, conforme a esta ley. Asimismo, se deberá acreditar que se cuenta con los recursos humanos idóneos, técnicos y financieros necesarios para verificar el cumplimiento de la contratación.

ii) Pliego de condiciones e invitación a través del sistema digital unificado a un mínimo de cinco oferentes idóneos para que participen. En caso de que no se alcance el mínimo de oferentes idóneos, se invitará a todos los proveedores que consten en el sistema digital unificado.

iii) El plazo para recibir ofertas será entre cinco y quince días hábiles según la complejidad del objeto, contabilizados a partir del día siguiente a la comunicación de la invitación a participar y hasta el propio día de la apertura de ofertas, inclusive.

iv) En este procedimiento se aplicarán las normas para subsanar defectos de la oferta, el plazo de vigencia de la oferta, la posibilidad de mejora de los precios, la obligación de rendir garantía de cumplimiento del adjudicatario y el deber de motivar el acto final, conforme a las regulaciones de la licitación menor.

v) La posibilidad de recurrir el pliego de condiciones, siendo competente para conocer del recurso de objeción, la propia Administración promovente, conforme a las reglas de la licitación menor.

vi) La posibilidad de recurrir el acto final del procedimiento, siendo competente para conocerlo la Administración promovente, a través del recurso de revocatoria conforme a lo dispuesto en el artículo 99 de la presente ley.

vii) La obligación de readjudicar o declarar desierto o infructuoso el concurso ante la anulación del acto final del procedimiento derivado de un recurso de revocatoria, dentro del plazo máximo de diez días hábiles a partir de la comunicación de la resolución anulatoria.

En este procedimiento especial existirá la posibilidad de utilizar la modalidad de precalificación, por etapas o concurso con financiamiento, aplicando lo establecido en esta ley.

#### **ARTÍCULO 69-** Contratación abierta de servicios para instituciones y empresas en competencia

Las instituciones y empresas en competencia podrán contratar servicios de manera abierta con personas físicas o jurídicas que cumplan con los requisitos previamente establecidos por la Administración, cuando ello resulte más conveniente al interés público, por las particularidades que presenta el objeto contractual y cuando el pago de la comisión se encuentre previamente tasado por la Administración contratante.

Para aplicar este procedimiento deberán establecerse los requisitos generales a cumplir, los cuales estarán disponibles en el sistema digital unificado. Aquellos que cumplan con los requisitos podrán

brindar los servicios de que se trate, debiendo respetarse los parámetros que se definirán reglamentariamente.

#### **ARTÍCULO 70- Contratación de tecnología para instituciones y empresas en competencia**

*Las instituciones y empresas en competencia podrán utilizar el procedimiento especial regulado en el artículo 68 de la presente ley cuando contraten la adquisición, el mantenimiento y la actualización o el arrendamiento de equipos tecnológicos para la informática, hardware y software y desarrollos de sistemas informáticos.”*

Por su lado, el Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, Decreto 43808-H, estableció al respecto:

**“Artículo 168. Procedimiento especial para el INS, el ICE y sus empresas en competencia, JASEC y ESPH.** El Instituto Nacional de Seguros (INS) y sus sociedades anónimas en competencia y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y sus empresas en competencia, la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago (JASEC) y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), podrán utilizar el procedimiento especial regulado en el artículo 68 de la Ley General de Contratación Pública, con independencia del monto de la contratación para adquirir bienes, obras y servicios destinados a generar, instalar y operar redes, prestar, adquirir y comercializar productos y servicios de telecomunicaciones e infocomunicaciones, así como otros productos y servicios de información y otros en convergencia, cuando los bienes, las obras y los servicios que, por su gran complejidad o su carácter especializado, solo puedan obtenerse cuando exista un número limitado de proveedores o contratistas, o por razones de economía y eficiencia debidamente acreditadas para la debida atención del interés público y no resulte adecuada la aplicación de los procedimientos ordinarios.

Para la aplicación de lo previsto en el párrafo anterior, se entenderá por:

a) *Gran complejidad o carácter especializado, aquellos objetos que, en función de sus características particulares y su demanda poco frecuente, les den un carácter excepcional desde el punto de vista técnico. La gran complejidad o carácter especializado deberá ser acreditado mediante acto administrativo motivado, emitido por la unidad técnica competente.*

b) *Número limitado de proveedores, aquella adquisición donde el mercado no ofrezca un número mayor de cinco potenciales oferentes con capacidad de ofrecer el objeto requerido, lo cual deberá ser acreditado en el sistema digital unificado por la unidad técnica competente.*

c) *Economía y eficiencia, cuando de acuerdo con el principio de valor por el dinero se acrediten fehacientemente las ventajas económicas y se demuestre que se van a conseguir las metas propuestas con el menor empleo de recursos.*

Para recurrir a la aplicación de este procedimiento, en todos los casos se deberá contar con acto motivado suscrito por el jerarca o por quien él delegue y de igual manera deberá dejarse constancia en dicho acto que no resulta adecuada la aplicación de los procedimientos ordinarios.

En el caso del Instituto Nacional de Seguros (INS) y sus sociedades anónimas en competencia, podrán utilizar el procedimiento especial regulado en el artículo 68 de la Ley General de Contratación Pública, con independencia del monto de la contratación cuando contrate servicios de intermediación de seguros y los servicios auxiliares que prevé el artículo 18 de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, Ley N°8653 de 22 de julio de 2008.

#### **Artículo 169. Contratación abierta de servicios para instituciones y empresas en competencia.**

La contratación regulada en el artículo 69 de la Ley General de Contratación Pública, regirá únicamente para la contratación de servicios para atender necesidades esenciales para cumplir con la prestación última del servicio en competencia.

Cada entidad en competencia deberá contar con un registro abierto de proveedores estableciéndose los requisitos que deben cumplir los interesados en formar parte de él y que aseguren la adecuada prestación del servicio y sin que se imponga ningún tipo de barrera de ingreso injustificada. Las bases para ingresar al registro deberán definir en forma clara la asignación de servicios, ya sea por rol, zona u otro parámetro, así como el pago, ya sea por comisión o según los aranceles establecidos por el Colegio respectivo, entre otros.



Los requisitos generales deberán constar en el sistema digital unificado.

Los oferentes deberán, en todo caso, estar inscritos en el Registro Electrónico Oficial de Proveedores del sistema digital unificado, conforme lo establece el artículo 32 de este Reglamento.

**Artículo 170. Contratación de tecnología para instituciones y empresas en competencia.** El Instituto Costarricense de Electricidad, (ICE) y sus empresas en competencia, así como la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago (JASEC), la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), el Instituto Nacional de Seguros y sus sociedades anónimas en competencia cuando la contratación de tecnología esté referida a los servicios contemplados en los incisos a) y b) del artículo 68 de la Ley General de Contratación Pública, el Banco Nacional de Costa Rica, el Banco de Costa Rica, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Correos de Costa Rica y cualquier otra institución en competencia que determine el legislador, podrán utilizar el procedimiento especial regulado en el artículo 68 de la Ley General de Contratación Pública, cuando contraten la adquisición, el mantenimiento y la actualización o el arrendamiento de equipos tecnológicos para la informática, hardware y software y desarrollos de sistemas informáticos, sujeto a los siguientes términos:

a) Se deberán contratar tecnologías abiertas que garanticen la interoperabilidad de equipos y de sistemas. Cualquier limitación a la adquisición de tecnología con estándares abiertos deberá contar con un acto motivado suscrito por la jefatura técnica respectiva y por el jerarca.

b) Cuando el objeto de la contratación sea la adquisición de partes de tecnología cuyo destino sea agregarse a una ya existente en la organización cuya vida útil se haya cumplido, deberá contarse con un acto motivado suscrito por la jefatura técnica respectiva y por el jerarca. En el mismo acto deberán constar las razones por las cuales no resulta conveniente adquirir nuevos equipos o sistemas, sobre todo si pudiera ser más económica su sustitución.

Este procedimiento no resulta aplicable para ampliar equipos, bienes o servicios que hayan sido donados a la Administración con anterioridad al proceso de adquisición.

En los contratos que se suscriban al amparo del artículo 70 de la Ley General de Contratación Pública, deberán existir acuerdos de nivel de servicio conforme con las necesidades de la Administración y en dichos contratos se deberán incluir las debidas cláusulas, que garanticen la confidencialidad de la información, de la migración de los sistemas y de la información contenida en los sitios de procesamiento de terceros.”

De manera que, los artículos previamente citados si bien tienen como objetivo la facilitación de la compra de aquellos bienes y servicios por parte de los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones que sirvan para el despliegue de redes, así como la comercialización de productos y servicios de telecomunicaciones e infocomunicaciones, se debe tener presente que estos artículos no exoneran de la aplicación de procedimientos de compra a las empresas públicas, si no que les establece un procedimiento especial, al cual se deben ajustar y que se rige por la normativa citada.

Sobre la aplicación de la normativa señalada, se debe aclarar que la Sala Constitucional analizó, en el 2024, la constitucionalidad de varios artículos de la Ley 9986, específicamente se examinaron los artículos 1, 2, 68, 69, 70, así como los incisos d) del artículo 134 y c) del artículo 135, concluyendo:

“a) que, indudablemente, como parte de los compromisos adquiridos por el Estado costarricense en el TLC, se incluyó la obligación específica de emitir un “nuevo marco jurídico para fortalecer al ICE, a través de su modernización apropiada”; b) resulta lógico y razonable estimar que dotar al ICE de un régimen especial de contratación administrativa ágil, eficiente y eficaz, adaptado a sus particulares necesidades, constituye un componente fundamental y esencial de ese nuevo marco jurídico -de consuno con el contenido y espíritu del TLC-; c) esta Sala ya estimó que, prima facie, no resulta incompatible con el Derecho de la Constitución dotar al ICE de un régimen de contratación singular y específico, que se ajuste a sus propias particularidades presupuestarias, de forma que se le permita “competir en un mercado abierto de las telecomunicaciones conforme al mandato popular dispuesto en el referéndum que aprobó el TLC EE.UU, Centroamérica y República Dominicana (Ley referendaria No. 8622 de 21 de noviembre de 2007)”; y c) derogar o suprimir tal régimen especial de



*contratación administrativa, afectando sustancialmente con esto la competitividad del ICE, supone - en definitiva- oponerse el sentido o contenido del tratado.”<sup>34</sup>*

Por lo que, fundamentado en lo anterior y entre otras cosas, resolvió lo siguiente:

**“Por mayoría se declara parcialmente con lugar la acción y, en consecuencia, se anula por inconstitucional el artículo 135 inciso c) de la Ley 9986 del 27 de mayo de 2021, Ley General de Contratación Pública. Respecto de los artículos 1, 2, 68, 69 y 70 de la misma ley, se declara que son inconstitucionales en cuanto a su aplicación al Instituto Costarricense de Electricidad. Sobre el artículo 134 inciso d) de la Ley 9986 se declara sin lugar la acción. El magistrado Rueda Leal salva el voto y declara sin lugar la acción por considerarla inadmisibles debido a razones procesales de legitimación. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la disposición anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Conforme a lo dispuesto en el artículo 91 párrafo 2 de la Ley que rige esta Jurisdicción, se dimensionan los efectos de esta declaratoria de forma que recobran su vigencia los artículos 12, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29 de la Ley 8660, Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, de 8 de agosto de 2008, derogados por el artículo 135 inciso c) de la Ley 9986. Respecto del artículo 20 la supletoriedad debe entenderse referida a la Ley General de Contratación Pública. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Comuníquese al presidente ejecutivo del Instituto Costarricense de Electricidad y al presidente de la Asamblea Legislativa. Notifíquese a la Procuraduría General de la República y a las partes.”<sup>35</sup>** (El resaltado es intencional)

De manera que la Sala Constitucional declaró inconstitucional el inciso c) del artículo 135 de la Ley 9986, el cual derogaba los artículos 12, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29 de la Ley 8660. Siendo entonces que volvieron a quedar vigentes los artículos que regulaban lo relativo a las compras verdes (Artículo 12), así como los artículos del régimen especial de contratación administrativa, en cuanto a su regulación (Artículo 20), a los procedimientos ordinarios de concurso (Artículo 22), a las excepciones a los procedimientos ordinarios de concurso (Artículo 23), a la subastas a la baja (Artículo 24), reglas especiales de los procedimientos de concurso (Artículo 25), recursos en el procedimiento de contratación (Artículo 26), tipos abiertos de contratación administrativa (Artículo 27), límites de la cesión (Artículo 28) y el refrendo (Artículo 29). Además, precisó que los artículos 1, 2, 68, 69 y 70 de la Ley 9986 no les son aplicables al ICE, ya que, contrario sensu su aplicación se considera inconstitucional. Por lo que, siguiendo esta línea, los artículos 168, 169 y 170 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, tampoco le son de aplicación al ICE.

Al respecto de dicha declaratoria de inconstitucionalidad, el ICE considera que:

*“Con esta decisión, el ICE y sus empresas mejorarán su competitividad y accionar en los diferentes mercados en que actúan, y podrán ofrecer a la sociedad costarricense servicios más oportunos, eficientes y de calidad.”<sup>36</sup>*

Previamente a la publicación de la Ley 9986 y a la declaratoria de inconstitucionalidad, el “Reglamento al Título II de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones”, Decreto 35148-MINAE, estableció en su artículo 13, la jerarquía de las fuentes en materia de contratación pública del ICE; artículo que se considera vigente nuevamente en virtud del voto de la Sala Constitucional mencionado anteriormente:

*“Artículo 13.-Jerarquía de las Fuentes. La actividad de contratación administrativa del ICE se sujetará al siguiente orden:*

- 1. Constitución Política.*
- 2. Tratados Internacionales con capítulos de compras públicas.*

<sup>34</sup> Sala Constitucional. (2024). Voto 2024-22483 del 7 de agosto del 2024.

<sup>35</sup> Ídem.

<sup>36</sup> ICE. (13 de agosto del 2024). Sala Constitucional restituye régimen especial de contratación para el ICE y sus empresas. Obtenido de: <https://www.grupoice.com/wps/portal/ICE/quienessomos/sala-prensa/sala-de-prensa/noticias/sala+constitucional+restituye+regimen+especial+de+contratacion+para+el+ice+y+sus+empresas>

3. *Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones.*
4. *Reglamento Ejecutivo a la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones del ICE.*
5. *Ley de Contratación Administrativa.*
6. *Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.*
7. *Ley General de la Administración Pública.*
8. *Cartel.*
9. *Contrato.*
10. *Reglamentos de Organización y Servicios.*
11. *Directrices Internas.*
12. *Usos, normas y costumbres del derecho común.”*

Además, la declaratoria de inconstitucionalidad, trae consigo la necesidad de interpretar la normativa en cuanto a la aplicación de los artículos 1, 2, 68, 69 y 70 de la Ley 9986, así como de los artículos 168, 169 y 170 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública a la JASEC, ya que si bien, dicha normativa expresamente indica que le aplica, la Ley 3300, en su artículo 23 estableció que a JASEC le iba a aplicar el mismo régimen de contratación que al ICE:

*“Artículo 23.- La Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago no estará sujeta a la Ley de administración financiera de la República y presupuestos públicos, N.º 8131, de 18 de setiembre de 2001, y sus reformas, excepto a los artículos 57 y 94; tampoco a la Ley para el equilibrio financiero del Sector Público, N.º 6955, de 24 de febrero de 1984, ni a la Ley de creación de la Autoridad Presupuestaria, N.º 6821, de 19 de octubre de 1982.*

***A la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago se le aplicará el mismo Régimen de contratación administrativa que al Instituto Costarricense de Electricidad, establecido en la normativa vigente.***

*(Así reformado por el artículo 45 aparte b) de la Ley N° 8660 del 8 de agosto de 2008)”* (La negrita no es del original).

De conformidad con lo anterior es claro que los proveedores de telecomunicaciones de carácter público se ven en la obligación de cumplir con la normativa de contratación pública que les resulte aplicable, y que, por su misma naturaleza, requisitos y tiempos, puede generar una situación de desventaja a estos proveedores en el abastecimiento de insumos para la provisión de servicios de telecomunicaciones.

### iii. Sobre la gestión administrativa y técnica

Por gestión administrativa Peña Ponce refiere:

*“(…) es el conjunto de actividades que se realiza para dirigir una organización, mediante la conducción de un conjunto de tareas, recursos y esfuerzos, su capacidad para coordinar y dirigir las acciones y las diferentes actividades que se desarrollan dentro de la empresa, que permitan prevenir problemas y alcanzar los objetivos planteados.*

*(…)*

*Por tanto, la gestión administrativa es la acción que se realiza para la consecución de algo; es la capacidad de la institución para definir, alcanzar y evaluar sus propósitos con el adecuado uso de los recursos”<sup>37</sup>.*

La gestión administrativa parte de cuatro pilares, que Falconi Piedra, en referencia a Chiavenato, define de la siguiente manera:

*“1. Planeación: necesaria para la obtención de los objetivos y metas propuestas utilizando varios cursos de acción de manera eficiente, se caracteriza por ser el primer paso para seguir dentro de una empresa, la misma que responde a varias interrogantes para su creación.*

*2. Organización: se emplea para la distribución de responsabilidad otorgada a los empleados con la cual se genera vínculos entre los ellos. Requiere que todas las ideas sean colocadas de manera ordenada para ser ejecutadas de manera sistemática.*

*3. Dirección: dirigir al equipo que trabajara en la organización con el fin de alcanzar los objetivos y metas señaladas. Obedece al mando que se le da para alcanzar una meta, si esta está bien encaminada los trabajadores y ejecutivos de la misma alcanzan el objetivo planteado inicialmente.*

*4. Control: controlar que todas las actividades se encuentren alineadas a lo establecido y planificado por la empresa. Esta función es la encargada de llevar a cabo y conseguir a través de una correcta y ordenada ejecución los objetivos trazados por el directorio”<sup>38</sup>.*

Por su parte, la gestión técnica es un concepto que no se suele definir ni por los académicos ni por la jurisprudencia, por lo que, para efectos de este informe, se va a comprender este concepto a partir de lo señalado anteriormente en cuanto a gestión administrativa y por lo indicado por la Real Academia Española en cuanto a la palabra “Gestión”, la cual se define como el “Hecho de administrar u organizar algo” y “técnica” que es definida como aquello “Pertenciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias”<sup>39</sup>, por lo que se puede entender la gestión técnica como el conjunto de actividades que se realizan para organizar los recursos especializados con el fin de cumplir con los objetivos de la organización.

El ICE se creó mediante Decreto–Ley 449, que en su artículo 8 dispone:

***“Artículo 8º.- Como institución autónoma, el Instituto ejercerá su gestión administrativa y técnica con absoluta independencia del Poder Ejecutivo, guiándose exclusivamente por las decisiones de su Consejo Directivo, el cual actuará conforme a su criterio y con apego a las leyes y reglamentos pertinentes y a los principios de la técnica, y será responsable de su gestión en forma total e ineludible.”*** (La negrita no es del original)

La Procuraduría General de la República (PGR) del anterior numeral resalta dos aspectos:

*“De una parte, la naturaleza de institución autónoma que se le asigna al ICE; por otro lado, la independencia que le es garantizada al ICE frente al Poder Ejecutivo, en su gestión administrativa y técnica. En este aspecto, la referida independencia administrativa, resulta similar al contenido del artículo 188 constitucional, que en lo que interesa dispone:*

*“Las institucionales autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno...”<sup>40</sup>.*

Sobre el Consejo Directivo al que refiere el artículo 8 del Decreto–Ley 449, los numerales 10 y 11 de esa misma norma disponen:

<sup>37</sup> Peña Ponce, Diana y otros. (2022). Gestión administrativa y su impacto en la calidad del servicio. Revista Científica Mundo de la Investigación y el Conocimiento (Recimundo), Vol. 6. P. 123. Obtenida de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8878582>

<sup>38</sup> Falconi Piedra, Juan Fernando y otros. (2019). Gestión administrativa: Estudio desde la administración de los procesos en una empresa de motocicletas y ensamblajes. Revista electrónica Visionario Digital, Vol 3. P.p. 4-5. Obtenido de: <https://cienciadigital.org/revistacienciadigital2/index.php/VisionarioDigital/article/view/406/922>

<sup>39</sup> RAE. (2024). Técnica. Obtenido de: <https://dle.rae.es/t%C3%A9cnica>

<sup>40</sup> Dictamen C-322-2002 del 29 de noviembre del 2002.

**“Artículo 10.- La administración superior del Instituto corresponderá a un Consejo Directivo, integrado por siete (7) miembros propietarios de nombramiento del Poder Ejecutivo, cuatro (4) de los cuales formarán el quorum necesario para las sesiones. Los miembros de la Junta Directiva, salvo el presidente ejecutivo, quien devengará salario fijo, percibirán por cada sesión a la que asistan, las dietas equivalentes al diez por ciento (10%) del salario base del contralor o la contralora general de la República. Podrán remunerarse hasta un máximo de ocho (8) sesiones por mes. El Consejo Directivo determinará la frecuencia con que celebre sus sesiones.**

(...)

**Artículo 11.- Los miembros del Consejo Directivo desempeñarán su cometido con autonomía, de conformidad con el ordenamiento jurídico, y serán los únicos responsables de su gestión ante la ley. Sin perjuicio de las otras sanciones que les correspondan, responderán personalmente con su patrimonio por las pérdidas que le provoquen al ICE, por la autorización que hayan hecho de operaciones prohibidas por la ley o contrarias a los intereses y objetivos de la institución. Quedarán exentos de esa responsabilidad únicamente quienes hagan constar su voto disidente. Serán inamovibles durante el período de su cargo, excepto cuando exista justa causa o se declare contra ellos alguna responsabilidad legal que los inhiba del cumplimiento de sus funciones. Las relaciones entre el instituto y el Poder Ejecutivo, en materia de telecomunicaciones, se llevarán a cabo por medio del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, y en materia de energía se realizarán por medio del Ministerio de Ambiente y Energía, ambos por intermedio de sus jerarcas.**

**El presidente ejecutivo será nombrado por un período de cuatro (4) años, a partir del inicio del período presidencial respectivo. Los demás miembros del Consejo durarán en funciones seis (6) años; serán nombrados uno cada año y podrán ser reelegidos. Dejará de ser miembro del Consejo quien se ausente del país por más de dos (2) meses sin la autorización del Consejo, o con esta, si la ausencia es mayor que nueve (9) meses, o bien, el que falte a cuatro (4) sesiones ordinarias consecutivas sin autorización previa. En estos casos, el Consejo procederá a informar al Poder Ejecutivo, para que designe a otra persona por el resto del período respectivo.”** (La negrita no corresponde al original).

La figura del Presidente Ejecutivo a la que se refieren los numerales 10 y 11 del Decreto–Ley 449 fue introducida en la estructura orgánica del ICE y de otras instituciones, mediante la Ley 5507 denominada *“Reforma Juntas Directivas de Autónomas creando Presidencias Ejecutivas”*, para lo cual se modificó el artículo 4 de la Ley 4646 denominada *“Modifica integración de Juntas Directivas de Instituciones Autónomas”*, que en su versión original establecía dentro de la integración de las Juntas Directivas la participación de un Ministro de Gobierno designado por el Consejo de Gobierno; eliminando la Ley 5507 la participación de los Ministros como miembros directivos, sustituyéndose por el Presidente Ejecutivo<sup>41</sup>.

La citada Ley 5507, fue reglamentada a través del Decreto Ejecutivo 11846-P, que en su numeral 1 dispuso que ese reglamento regula las funciones y atribuciones de los Presidentes Ejecutivos de las Juntas Directivas del Banco Central de Costa Rica y demás instituciones autónomas y semiautónomas no bancarias. En lo que resulta de interés, el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 11846-P señala que *“[e]l Presidente Ejecutivo será el enlace directo entre el Poder Ejecutivo y la institución que representa y será él quien lleve a conocimiento de la Junta Directiva, para su aprobación, las iniciativas de aquel Poder, relacionadas con la definición, formulación y adopción de la política de Gobierno de la entidad”*; debiendo cada tres meses rendir informes escritos al ministro del ramo<sup>42</sup>, sobre la marcha general de la institución (art. 7), así como reunirse las veces que sean necesarias con el ministro del ramo o el Consejo de Gobierno, cuando fuere convocado al efecto (art. 6 inciso m).

Sobre el Presidente Ejecutivo, la Ley 4646 en su numeral 4 inciso c) señala que quien ostente ese cargo podrá ser removido libremente por el Consejo de Gobierno.

<sup>41</sup> Ver en tal sentido criterio C-40-2011 del 23 de febrero del 2011 de la PGR.

<sup>42</sup> Ministro de ramo que en el caso del ICE en materia de telecomunicaciones corresponde al MICITT, según lo señala el numeral 11 del Decreto-Ley 449.

Por otra parte, el Decreto–Ley 449 dispone que el ICE administrará su patrimonio en forma independiente al Gobierno de la República, sin embargo, queda obligado anualmente a presentar al Poder Ejecutivo: “a) Una memoria general de sus actividades; b) Un Balance de Situación; c) Un Estado de Ingresos y Egresos; d) Un Estado de Origen y Aplicación de Fondos; y e) Cualquier otro documento contentivo de información sobre sus planes y programas de trabajo y los resultados de su gestión” (Art. 18).

Sin desconocer que la potestad de dirección va implícita en la relación Estado–entes descentralizados, y está inspirada en los principios de unidad e integridad del Estado costarricense, como parte de las funciones de orientación política asignadas al Poder Ejecutivo<sup>43</sup>, con base en la normativa legal y reglamentaria referida en esta sección, se considera que el ICE tiene una serie de regulaciones para el adecuado ejercicio de su gestión administrativa y técnica que le generan también una carga regulatoria específica.

Por su parte, respecto a la JASEC, la Ley 7799, Reforma Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago JASEC, en sus artículos 3, 12 y 13 establece:

*“ARTÍCULO 3.- La Administración Superior de la Institución estará a cargo de los siguientes órganos:*

- 1.- Junta Directiva.*
- 2.- Gerencia General.*
- 3.- Auditoría Interna.*

***La Junta Directiva estará integrada por siete miembros; cuatro serán nombrados directamente por el Concejo Municipal del cantón Central de la provincia de Cartago y los otros tres representantes serán designados por el Poder Ejecutivo.***

***Los miembros de la Junta Directiva serán nombrados por períodos de cuatro años, a partir del 9 de mayo de cada año en que se renueve el Poder Ejecutivo. Los representantes de la Municipalidad rotarán de acuerdo con su vencimiento.***

(...)

***ARTÍCULO 12.- La Junta Directiva designará, por un período de un año, a un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, quienes se desempeñarán según la Ley General de la Administración Pública y podrán ser reelegidos.***

*En caso de ausencia, enfermedad o causa justa, el Presidente será sustituido por el Vicepresidente. También podrá nombrarse a un secretario ad hoc cuando se requiera.*

***ARTÍCULO 13.- La Junta Directiva designará, por un período de cinco años a un Gerente, quien podrá ser reelegido en forma sucesiva. Será una persona de reconocida capacidad técnica y plena confianza de la Junta Directiva. Para su nombramiento y remoción se requerirá mayoría calificada.***

*Las funciones del Gerente serán las de un administrador general, de acuerdo con los propósitos de esta ley y las políticas de la Junta Directiva. Será el jefe superior de todas las instancias de la empresa y su personal, excepto de la auditoría interna; además, será responsable, ante la Junta Directiva, por el desempeño administrativo eficiente y correcto de la Institución.*

*El Gerente representará legal y extrajudicialmente a la Institución; podrá sustituir su mandato, en todo o en parte, revocar sustituciones y otorgar otras de nuevo, conservando siempre sus facultades.” (La negrita no corresponde al original).*

En línea con lo anterior, la ESPH, también posee disposiciones legales para nombrar a los directivos de la empresa, establecidos en la Ley 7789, Transformación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia ESPH, en los artículos 20 y 26 se indica lo siguiente:

***“ARTÍCULO 20.- La Junta Directiva será nombrada por la Asamblea General de Accionistas por períodos de cinco años, excepto el director referido en el inciso b) de este artículo, el cual será***

<sup>43</sup> A mayor abundamiento ver dictamen C-322-2002 del 29 de noviembre del 2002 de la PGR.



rotativo por un período de un año. Estará integrada por cinco miembros de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Dos miembros propuestos por la municipalidad del cantón Central de Heredia, uno de los cuales será seleccionado a partir de las recomendaciones de la Cámara de Industria y Comercio de Heredia.

b) Un miembro propuesto por el resto de corporaciones municipales accionistas de la Empresa. Para designarlo, los representantes de estas corporaciones se reunirán por convocatoria del Presidente de la Junta Directiva, para acordar la propuesta de la terna que presentarán a la Asamblea de Accionistas.

c) Un miembro propuesto por la Universidad Nacional.

d) Un representante de los trabajadores de la Empresa.

Los candidatos deberán poseer conducta intachable, títulos profesionales afines a las funciones propias del cargo o experiencia empresarial equivalente.

**ARTÍCULO 26.- La Junta Directiva tendrá un Presidente, electo de su seno por períodos de un año, quien ostentará la representación judicial y extrajudicial de la Empresa, con las facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma. Además, nombrará por un período igual, a un Vicepresidente, quien remplazará al titular en sus ausencias temporales. Estos nombramientos se publicarán en La Gaceta para que surtan sus efectos legales.”** (La negrita no corresponde al original).

De lo anterior se desprende que, de manera similar que en el caso del ICE, tanto la ESPH como la JASEC tiene algunas limitaciones al estar sus máximas autoridades sujetas a cambios regulares en sus miembros de Junta Directiva, en el caso de la JASEC, esta Junta está integrada por siete miembros, cuatro nombrados directamente por el Concejo Municipal del cantón Central de la provincia de Cartago y los otros tres representantes designados por el Poder Ejecutivo y con plazos de nombramiento definidos en 4 años. Por su parte, la ESPH integra en su Junta Directiva a 5 miembros, de los cuales 3 de ellos son nombrados por municipalidades de la provincia de Heredia, todos por un periodo de 5 años. Tal como se indicó líneas arriba, estas disposiciones respecto al gobierno corporativo de las empresas podrían, en algunos casos, afectar el alcance y la continuidad de los proyectos.

## iv. Sobre la gestión de personal

La gestión de personal, entendida como un concepto amplio, se trata de la forma en cómo una organización atrae, desarrolla, motiva, retiene y gestiona el talento humano. La forma en que las empresas llevan a cabo estas tareas resulta crucial en la competitividad de cualquier empresa, sea pública o privada, ya que, sin lugar a duda, el personal es un componente fundamental para que una empresa tenga una alta productividad, sea eficiente, innove, ofrezca un mejor servicio al cliente y se adapte a los cambios del mercado, logrando así una mayor competitividad<sup>44</sup>.

Si bien el ICE, la JASEC, la ESPH y RACSA, al ser entidades públicas, se encuentran sujetas a la Constitución Política, a la Ley General de la Administración Pública, Ley 6227, y demás normativa que regula el funcionamiento del sector público, resulta importante recordar que las empresas estatales tienen diferente naturaleza jurídica, de manera que aquellas empresas estatales que se encuentren:

*“[...] constituidas como Sociedades Anónimas generalmente están facultadas a entablar relaciones laborales de derecho privado con sus empleados, al igual que cualquier otra empresa del sector privado. Se espera que las EPE<sup>45</sup> que no son Sociedades Anónimas sigan las reglas de la*

<sup>44</sup> Chiavenato, I. (2009). Gestión del talento humano. McGraw-Hill Interamericana. Pág. 11 Obtenido de: <http://repositorio.uasb.edu.bo:8080/bitstream/54000/1143/1/Chiavenato-Talento%20humano%203ra%20ed.pdf>

<sup>45</sup> Empresa Propiedad del Estado.



*administración pública. Cada vez más, tales empresas persiguen nuevas formas de relaciones contractuales que les permitan lograr flexibilidad y reducir costos.”<sup>46</sup>*

En el caso del sector de telecomunicaciones, la ESPH y RACSA se constituyeron como sociedades anónimas.

- **ICE**

La regulación del régimen del ICE implica que sus procesos de gestión de personal, incluyendo el reclutamiento, selección, contratación, promoción, evaluación y régimen disciplinario, se encuentran estrictamente normados, por una serie de normativa interna, dentro de los que se encuentra el “Estatuto de Personal del Instituto Costarricense de Electricidad”<sup>47</sup> (en adelante el “Estatuto de Personal del ICE”), así como documentación mucho más específica para una etapa en particular, por ejemplo “Reglamento para el proceso de Reclutamiento, Evaluación y Selección”<sup>48</sup> con la aplicación supletoria del Código de Trabajo.

El Estatuto de Personal del ICE tiene como objetivo general regular la relación entre el ICE y sus trabajadores, estableciendo derechos, deberes y procedimientos en materia de personal, proporcionando un marco legal claro y estable para las relaciones laborales, buscando el equilibrio entre los derechos de los trabajadores y las necesidades del ICE. Para lo cual establece una serie de principios, tales como igualdad de oportunidades, carrera administrativa, estabilidad laboral y respeto a los derechos laborales. Esta normativa general regula tanto el ingreso, clasificación de puestos, evaluación del desempeño, ascensos y promociones, régimen disciplinario, remuneraciones, jornada de trabajo, seguridad e higiene ocupacional, como la terminación de la relación laboral.

Por su lado, el Reglamento para el proceso de reclutamiento, evaluación y selección, establece un marco normativo específico para la contratación de personal del ICE, con base en la transparencia, la objetividad y la igualdad de oportunidades laborales en esta institución. Tiene como fines garantizar la selección del personal más idóneo para el ICE, promover la eficiencia y la eficacia en la gestión de recursos humanos, fortalecer la imagen institucional al asegurar la transparencia y la equidad en los procesos de contratación. Este reglamento es un instrumento esencial para la gestión del talento humano en la institución, por cuanto regula el ingreso de los funcionarios en la institución, siendo que la atracción del talento humano es de los primeros pasos para el logro en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

Este reglamento, describe de manera exhaustiva el proceso de llenado de los puestos vacantes, incluyendo los supuestos en los que procede las funciones, responsabilidades y requisitos en cada una de las diferentes formas que se autorizan, a saber, a través de un nombramiento directo, con el registro de elegibles interno, con un concurso interno, o un registro de elegibles externo.

Por otro lado, el Estatuto de Personal del ICE dedica varios capítulos a desarrollar la normativa en relación con otro de los aspectos esenciales de la gestión de personal, la remuneración de sus funcionarios. El capítulo VII trata sobre los salarios en general, mientras que el capítulo VIII se enfoca específicamente en las escalas salariales, que definen los rangos de salario base para cada puesto. Además, el Estatuto contempla otros beneficios económicos para los trabajadores: el capítulo IX regula el aguinaldo y el salario escolar, y el capítulo X establece las normas para los sobresueldos. Específicamente en el artículo 7-1 se desarrollan los objetivos que tiene la fijación de los salarios para las clases de puesto de la Institución, dentro de los que se encuentran los siguientes:

<sup>46</sup> OCDE. (2020). Gobierno Corporativo en Costa Rica. Pág. 47. Obtenido de: <https://doi.org/10.1787/74f5db04-es>

<sup>47</sup> Instituto Costarricense de Electricidad. (2007). Reglamento 5817-A del 18 de diciembre del 2007, publicando en el Diario Oficial La Gaceta 44 del 03 marzo 2008.

<sup>48</sup> Instituto Costarricense de Electricidad. (2006). Reglamento para el proceso de Reclutamiento, Evaluación y Selección. Obtenido de: <https://www.grupoice.com/wps/wcm/connect/7680351d-7176-4f25-acdc-887bb70f1140/32.RRS.001.2006+Reglamento+para+Reclutamiento%2C+Evaluaci%C3%B3n+y+Selecci%C3%B3n.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-7680351d-7176-4f25-acdc-887bb70f1140-nVENBp5>

“7-1 a) Que todo trabajador sea retribuido en forma equitativa en relación con su puesto y el que desempeñan otros, de acuerdo con los deberes, responsabilidades, competencias, requisitos, condiciones ambientales, rendimiento, productividad y desempeño.

7-1 b) Que los salarios de los trabajadores se enmarquen dentro de las condiciones económicas y financieras del Instituto y que permita una política salarial, que promueva la retención del personal clave.

7-1 c) Que los salarios estén relacionados con los que paguen otras empresas, que conforman el mercado de atracción natural del Instituto, para puestos similares.

7-1 d) Que los salarios incluyan los incrementos en el costo de vida a un nivel, que permita satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vestuario, vivienda y misceláneos.

7-2 Los aumentos salariales por costo de vida, tendrán vigencia a partir de las fechas que decrete el Poder Ejecutivo.

7-3 Anualmente la División de Capital Humano, realizará un estudio sobre la posición salarial del ICE, dentro del mercado de atracción natural de la Institución, para la fijación de salarios para todos los grupos ocupacionales de puesto incluidos dentro del Sistema salarial. La Administración procurará que dicha fijación se mantenga alrededor del percentil 75.”

En respeto al deber de rendición de cuentas establecido en el artículo 34 de la Ley 8660 se establece que se debe informar “[a]l Ministerio de Hacienda, [...] de la creación de nuevas plazas, de aumentos salariales o del establecimiento de incentivos.”. Además, en aras del cumplimiento de su “Política de transparencia y revelación de información”<sup>49</sup> el ICE publica los montos de los salarios por categoría de sus funcionarios en su sitio web<sup>50</sup>.

En cuanto al procedimiento para el despido de un funcionario del ICE, el artículo 30-26 del Estatuto de Personal del ICE establece que:

*“La estabilidad es un derecho de los trabajadores en el ICE, quienes únicamente podrán ser despedidos si el Instituto demuestra que efectivamente incurrieron en alguna falta grave, tipificada como causal de despido en la legislación vigente.”*

Y para lograr demostrar efectivamente que el trabajador cuestionado incurrió en alguna falta grave, se requiere de llevar un procedimiento disciplinario, con el fin de que el proceso respete las garantías procedimentales necesarias para asegurar un debido proceso que verifique de manera imparcial que la falta imputada se encuentre debidamente tipificada y que amerita el despido.

## • JASEC

La JASEC al igual que el ICE, también se rige por un estatuto de personal propio denominado “Reglamento Autónomo de Trabajo de la Junta Administrativa de Servicio Eléctrico de Cartago”<sup>51</sup> (en adelante, el Reglamento de Trabajo de la JASEC), si bien este reglamento fue emitido en 1988 ha sufrido una serie de reformas a lo largo de los años, ya que el objetivo de este reglamento es regular las relaciones de servicio entre la JASEC y sus servidores, tratando de ajustarse a la realidad en la que se encuentre el país.

<sup>49</sup> ICE. (2019). Política de transparencia y revelación de información. Obtenido de: <https://www.grupoice.com/wps/wcm/connect/7a19c9fe-91f9-4d9a-926b-9a6f2348b4e1/Politica+de+Transparencia-Grupo+ICE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-7a19c9fe-91f9-4d9a-926b-9a6f2348b4e1-nWcM3LE>

<sup>50</sup> ICE. (2019). Gerencia de Operaciones y Logística División Gestión Talento Humano. Escala / Índice Salarial Rige A Partir Del 01 De Enero, 2020 Obtenido de: <https://www.grupoice.com/wps/wcm/connect/700863b6-402f-4209-af75-13084dd824d0/SALARIOS+ICE+A%C3%91O+2020.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-700863b6-402f-4209-af75-13084dd824d0-nv7aZP2>

<sup>51</sup> JASEC. (1988). Reglamento Autónomo de Trabajo de la Junta Administrativa de Servicio Eléctrico de Cartago. Aprobado en la sesión 2334 del 29 de agosto de 1988, de la Junta Directiva y publicado en el Diario Oficial La Gaceta 199 del 20 de octubre de 1988. Obtenido de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=51873&nValor3=122757&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=51873&nValor3=122757&strTipM=TC)

En el Reglamento de Trabajo de la JASEC se desarrollan temas relacionados con los deberes y derechos de los funcionarios, a través de la definición de las obligaciones de los trabajadores, tales como el horario que se debe cumplir en la diferentes jornadas, la eficiencia, la lealtad y la discreción (Art. 35 a 37); también establece los derechos de los funcionarios (Art. 38 a 46), como el derecho al salario, al descanso, a las vacaciones, beneficios no salariales y a la capacitación; igualmente regula la jornada laboral, siendo explícito en cuanto a las horas extraordinarias, el trabajo nocturno y los días feriados; regula el disfrute de las vacaciones, los diferentes tipos de licencias y permisos, así como los procedimientos para solicitarlos; el régimen disciplinario es otro de los temas que define la gravedad de las faltas que pueden cometer los funcionarios y las sanciones correspondientes, así como el procedimiento que corresponde; igualmente define los procesos de concurso interno y externo para la contratación de personal, estableciendo los requisitos y los criterios de selección; asimismo regula los salarios, los complementos salariales y los beneficios a los que tienen derecho los funcionarios.

Ahora bien, a efectos del análisis que se pretende realizar en esta sección, vale la pena resaltar que el Reglamento de Trabajo de la JASEC, establece la estabilidad laboral como uno de sus pilares en la gestión de personal:

*“Artículo 38 —Además de lo dispuesto por la Ley General de la Administración Pública, el Código de Trabajo, leyes conexas y demás disposiciones reglamentarias, son derechos de los trabajadores:*

*a) Permanecer en la propiedad de sus cargos salvo que incurran en causal de despido. según lo establece el Código de Trabajo y el presente reglamento, o por reducción forzosa de servicios, debidamente comprobados.*

*[...]*”

Lo que lleva a que en el artículo 78 del Reglamento de Trabajo de la JASEC se establezca expresamente que para que se pueda dar un despido sin responsabilidad patronal, se debe llevar a cabo el procedimiento establecido en la Ley 6227:

*“Artículo 78 —Las amonestaciones orales y escritas las hará el jefe inmediato en consulta con la oficina de personal La suspensión la hará el jefe inmediato en consulta con las oficinas del personal y la administración. El despido sin responsabilidad patronal será recomendado por el administrador ante la Junta Directiva. la cual decidirá Previo a la suspensión de servicios sin responsabilidad patronal, se seguirá el procedimiento establecido sobre este particular en la Ley General de la Administración Pública. Código de Trabajo, leyes conexas y Reglamentos Todo lo concerniente al procedimiento establecido en la citada ley instruirá a la oficina de personal de la institución.”*

- **RACSA**

RACSA, por su lado, si bien es una empresa del Grupo ICE, se constituyó como una sociedad anónima, lo que le otorga mayor flexibilidad en su gestión de personal, tal y como lo ha ratificado la Sala Constitucional:

*“De la naturaleza jurídica de RACSA. En anteriores ocasiones este Tribunal se ha referido específicamente a la naturaleza jurídica de la aquí recurrida, RACSA y ha indicado que ésta es una empresa que se regula por el derecho privado, cuyos actos caen en el ámbito de acción del derecho privado y no del derecho público, por lo que sus decisiones no pueden ser consideradas actos administrativos.”<sup>52</sup>*

Aunque RACSA al ser parte del Grupo ICE, también está sujeta a algunas de las políticas y lineamientos generales de la institución, tal y como se especificará más adelante.

---

<sup>52</sup> Sala Constitucional. (2006). Voto 16586 del 17 de noviembre del 2006 a las 10:20 horas. Obtenido de: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-371867>

El “Estatuto de personal de Radiográfica Costarricense S.A.”<sup>53</sup> (en adelante el Estatuto de personal de RACSA) es el instrumento jurídico mediante el cual se define el marco general para las relaciones laborales entre la empresa y sus trabajadores. Busca regular los derechos, beneficios, obligaciones y responsabilidades tanto de RACSA como de sus trabajadores. Este estatuto detalla las condiciones de trabajo en RACSA, con algunas excepciones específicas que se mencionan en el propio documento. Para el caso de RACSA, el Código de Trabajo se aplica supletoriamente en aquellos temas no regulados por las normativas anteriores y se aplica directamente en aquellos casos en los que este estatuto lo señala expresamente.

Específicamente el Estatuto de personal de RACSA regula lo relativo a la jornada de trabajo, vacaciones, permisos, horarios, el tiempo de descanso y las licencias; asimismo regula lo relativo a las remuneraciones, en cuanto establece tanto la clasificación de puestos como la política salarial, el pago de aguinaldo, los reconocimientos de gastos, beneficios no salariales; asimismo, dedica un capítulo a desarrollar la normativa relativa al reclutamiento y la carrera empresarial, dentro de los que incluye ascensos, recargos de funciones y traslados; desarrolla ampliamente el derecho a la capacitación y los programas disponibles que tiene todo trabajador de la empresa; igualmente se establecen las obligaciones, las responsabilidades, prohibiciones y régimen disciplinario que aplica.

El Estatuto de personal de RACSA establece en cuanto a la política salarial lo siguiente:

*“ARTÍCULO 129: RACSA tendrá una política salarial en función a los percentiles que defina de manera técnica y objetiva para cada uno de los puestos y de conformidad con el mercado salarial de atracción similares a las empresas del Grupo ICE, empresas de la industria de las telecomunicaciones y de servicios públicos y privados relacionados con el negocio de RACSA.”*

De manera que si bien la política salarial de RACSA, aunque influenciada por lo establecido por el Grupo ICE, busca ser competitiva dentro del mercado de las telecomunicaciones y al mismo tiempo promover la equidad interna.

En cuanto a la flexibilidad que tiene RACSA en materia disciplinaria, para efectos de este informe resalta que, si bien no debe aplicar el procedimiento administrativo de la Ley 6227, este estatuto desarrolla un procedimiento interno que se debe aplicar previo:

*“ARTÍCULO 165: Cuando un trabajador cometa una falta que pueda generar un despido sin responsabilidad patronal, la jefatura inmediata o el superior jerárquico, en un plazo de cinco días hábiles posteriores a la comisión de la falta o al momento de enterarse de lo sucedido, deberá levantar la información del caso y adjuntar todos los documentos y pruebas pertinentes a la solicitud de suspensión o despido, y la remitirá al Departamento de Talento Humano y Cultura, para que esta dependencia someta en un plazo de cinco días hábiles, el caso al trámite respectivo de suspensión o despido sin responsabilidad patronal ante el Comité Asesor Laboral, instancia que deberá emitir criterio recomendativo en un plazo no mayor a cinco días hábiles ante la Gerencia General.*

*En el caso de una investigación preliminar, los plazos mencionados en el párrafo anterior empezarán a computarse una vez que se tenga por determinada la falta en la resolución final dictada en la investigación.*

*ARTÍCULO 166: La propuesta de despido sin responsabilidad patronal que se haga a la Gerencia General, debe ser acompañada con la recomendación que emita el Comité Asesor Laboral. La carta de despido sin responsabilidad patronal contemplará una descripción clara, precisa y detallada de los hechos que justifican tal proceder, de acuerdo con los términos establecidos en el párrafo final del artículo 35 del Código de Trabajo.”*

---

<sup>53</sup> RACSA. (2021). Estatuto de personal de Radiográfica Costarricense S.A. Aprobado mediante acuerdo tomado por la Junta Directiva, en el artículo 2º de la sesión ordinaria N° 2356 celebrada el 20 de octubre del 2021. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta 223 del 18 de noviembre del 2021 en el Alcance 235. Obtenido de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=95743&nValor3=127854&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=95743&nValor3=127854&strTipM=TC)

Por otro lado, resulta relevante indicar que el artículo 66 del Estatuto de personal de RACSA contempla la posibilidad de despedir al trabajador con responsabilidad patronal. Siendo que según lo establecido en el artículo 199 a los únicos trabajadores a los que se les reconoce una estabilidad en el empleo son aquellos que sean acreditados como representantes o dirigentes sindicales, conforme lo dispone el artículo 367 del Código de Trabajo.

- **ESPH**

A diferencia del ICE y de la JASEC, tal y como se mencionó líneas arriba, y al igual que RACSA, la ESPH se concibió como una sociedad anónima, por lo que la gestión de su personal se encuentra regulada por su propio estatuto y normativa interna, lo que le otorga mayor flexibilidad en su gestión de personal en comparación con el ICE y JASEC. Esto se refleja en la normativa que rige sus relaciones laborales, que combina elementos del derecho público y privado. Tal y como se señala en la Ley de Transformación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia ESPH, Ley 7789:

*“Artículo 8- La empresa y sus subsidiarias, en el giro normal de sus actividades, estarán sometidas al derecho privado. En esta medida, se entienden excluidas, expresamente, de los alcances de la Ley 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974; la Ley 6955, Ley para el equilibrio financiero del sector público, de 24 de febrero de 1984, y la Ley 8131, de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de 18 de setiembre de 2001, excepto de los artículos 57 y 94, y de los respectivos reglamentos; además, del artículo 3 de la Ley 2726, Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, de 14 de abril de 1961.*

*La Contraloría General de la República, la Superintendencia General de Entidades Financieras y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos ejercerán sus facultades legales sobre la sociedad, bajo la modalidad de control posterior. Asimismo, en materia de gestión operativa de los servicios a cargo de la empresa, la Contraloría General de la República ejercerá funciones de fiscalización.”*

En este sentido, el “Reglamento Autónomo de Trabajo de la Empresa de Servicios Públicos De Heredia S.A. Esph S.A.”<sup>54</sup> (en adelante, Reglamento de Trabajo de la ESPH), establece:

*“Artículo 3.- Las normas del presente reglamento deberán ser interpretadas y aplicadas recurriendo a los métodos y procedimientos usuales en el Derecho Administrativo y/o Laboral, Código de Trabajo y leyes complementarias o conexas y en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirigen, dentro del respeto debido a los derechos del trabajador.”*

En cuanto a la flexibilidad de la que goza la ESPH, el Reglamento de Trabajo de la ESPH en su artículo primero, establece que su objetivo es regular las relaciones laborales con el fin de garantizar la eficacia y la eficiencia administrativa, en el cumplimiento de sus objetivos y en el ejercicio de su competencia, así como garantizar derechos y deberes en materia laboral respetando el ordenamiento jurídico que la rige y los derechos adquiridos de sus trabajadores. Así, este reglamento regula los tipos de contrataciones (por tiempo determinado, indefinido, por obra determinada); realiza la clasificación y valoración de puestos; establece los requisitos para la selección del personal, así como su respectivo procedimiento; la jornada de trabajo, incluyendo los horarios y otras especificaciones; establece las obligaciones y prohibiciones de los trabajadores; establece lo relativo a la remuneración, salario, aguinaldo, cesantía, pluses salariales; también regula lo relativo a los descansos, días feriados y vacaciones; así como los permisos; y también establece el régimen disciplinario.

De lo establecido por el Reglamento de Trabajo de la ESPH, se resalta respecto a la remuneración de los trabajadores, lo siguiente:

*“Artículo 67.- Los salarios estipulados para las distintas clases de puestos, no podrán ser inferiores a los establecidos en el Decreto de Salarios Mínimos, para el Sector Privado.”*

---

<sup>54</sup> ESPH. (2018). Reglamento Autónomo de Servicios de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia Sociedad Anónima. Aprobado por la Junta Directiva la Sesión Ordinaria 3839- C del 4 de junio del 2018, y publicado en el Diario Oficial La Gaceta 172 del 19 setiembre del 2018 mediante el Alcance 165. Obtenido de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87239&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87239&nValor3=0&strTipM=TC)



Pareciera ser que el único límite que se establece a los salarios es justamente que no sea menor al decreto de salarios mínimos, por lo que la ESPH tendría una amplia flexibilidad al respecto para fijar los montos de las remuneraciones de sus trabajadores.

En cuanto al régimen disciplinario de los trabajadores de la ESPH, se establece lo siguiente:

*“Artículo 125.- El trabajador de la, ESPH, S.A. está sujeto al régimen de responsabilidad previsto en el Código de Trabajo y al régimen disciplinario contemplado en este reglamento u otro que la empresa emita o adopte.*

*Artículo 137.- El procedimiento que se establece en este capítulo será de observancia obligatoria. Cuando las faltas atribuidas a los trabajadores puedan dar lugar a la imposición de sanciones de suspensión, se respetará el debido proceso; y en consecuencia, la sanción que corresponda, no podrá imponerse sin formación previa de expediente, con amplia audiencia al trabajador para que haga valer sus derechos. Sin embargo, tratándose de llegadas tardías o ausencias, no se requerirá formación previa de expediente, ni audiencia anticipada al trabajador, pero éste podrá justificar su falta y gozará de todos los recursos que el presente reglamento y las leyes conexas le confieren.”*

De manera que al igual que en el caso de RACSA; si bien no debe aplicar el procedimiento administrativo de la Ley 6227, este reglamento desarrolla un procedimiento interno que se debe aplicar.

Al respecto de todo lo analizado anteriormente referente a las remuneraciones de los trabajadores, la OCDE ha dicho que,

*“Se considera que muchas EPE tienen salarios y cantidades de empleados excesivamente altos en comparación con el sector privado, y el gobierno ha tomado medidas para renegociar cláusulas sobre convenios laborales colectivos. Los intentos de reducir el empleo y los costos laborales tienden a provocar protestas públicas y se han disputado legalmente.”<sup>55</sup>*

En conclusión, tanto la ESPH como RACSA, al ser sociedades anónimas, tienen mayor flexibilidad en su gestión de personal en comparación con el ICE y JASEC, esto les permite adaptarse mejor a las demandas del mercado y competir de forma más eficiente. Sin embargo, también deben cumplir con la normativa del sector público y garantizar los derechos laborales de sus funcionarios.

## v. Sobre la gestión financiera

De manera general, la gestión financiera *“representa la función de administrar los recursos que tiene una organización, con el propósito de asegurar que estos recursos sean suficientes para cubrir los gastos que genera dicha organización”<sup>56</sup>.*

Para Terrazas Pastor, la gestión financiera para cualquier tipo de organización corresponde a:

*“la actividad que se realiza en una organización y que se encarga de planificar, organizar, dirigir, controlar, monitorear y coordinar todo el manejo de los recursos financieros con el fin de generar mayores beneficios y/o resultados. El objetivo es hacer que la organización se desenvuelva con efectividad, apoyar a la mejor toma de decisiones financieras y generar oportunidades de inversión para la organización”<sup>57</sup>.*

<sup>55</sup> OCDE. (2020). Gobierno Corporativo en Costa Rica. Pág. 47. Obtenido de: <https://doi.org/10.1787/74f5db04-es>

<sup>56</sup> Puente, M., Carrillo, J., Calero, A. & Gaviláñez, O. (2022). Fundamentos de Gestión Financiera. Obtenido de: [http://obsinvestigacion.unach.edu.ec/obsrepositorio/libros/108/fundamentos\\_de\\_gestion\\_financiera.pdf](http://obsinvestigacion.unach.edu.ec/obsrepositorio/libros/108/fundamentos_de_gestion_financiera.pdf)

<sup>57</sup> Terrazas Pastor, Rafael Alfredo. Modelo de gestión financiera para una organización. P. 57. Obtenido de: [www.redalyc.org/pdf/4259/425942159005.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/4259/425942159005.pdf)

En suma, la gestión financiera está relacionada en cómo una organización obtiene recursos financieros y el uso adecuado de dichos recursos para conseguir niveles de eficiencia y rentabilidad.

El artículo 2 de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, Ley 8660, dispuso dentro de sus objetivos fundamentales el fortalecer, modernizar y dotar al ICE y a sus empresas, dotar de los instrumentos legales que les permitan adaptarse a todos los cambios en el régimen legal de las telecomunicaciones, infocomunicaciones, productos y servicios de información y demás servicios en convergencia, que se originen a raíz de la apertura a la competencia del mercado de las telecomunicaciones; dotándolos de las condiciones jurídicas, financieras y administrativas necesarias para que continúen con la prestación y comercialización de productos y servicios de electricidad y telecomunicaciones, dentro del territorio nacional y fuera de él, garantizando y reafirmando la autonomía administrativa y financiera del ICE y sus empresas.

Pese a los objetivos expuestos por el legislador en la Ley 8660, el artículo 5 de esa normativa dispone respecto al ICE y sus empresas, en lo que interesa:

***“ARTÍCULO 5.- El Instituto Costarricense de Electricidad y sus empresas***

*(...)*

*La venta de acciones de cualquier empresa del ICE deberá ser autorizada mediante ley especial de la República<sup>58</sup>.*

Las empresas que conforman el Grupo ICE<sup>59</sup> están constituidas bajo la figura mercantil de sociedades anónimas. Según el numeral 5 de la Ley 8660, son empresas del ICE: Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima (RACSA), Compañía Nacional de Fuerza y Luz Sociedad Anónima (CNFL), Compañía Radiográfica Internacional Costarricense Sociedad Anónima (Cricsa) y las demás empresas que el ICE constituya o adquiera, en ambos casos, con una participación no menor que el cincuenta y uno por ciento (51%) del capital accionario.

Según el Código de Comercio, Ley 3284, en la sociedad anónima el capital social estará dividido en acciones y los socios sólo se obligan al pago de sus aportaciones (art. 102); siendo que la acción es el título mediante el cual se acredita y transmite la calidad de socio, por lo que tanto las acciones comunes como las preferentes u otros títulos patrimoniales<sup>60</sup> deberán ser nominativos (art. 120)<sup>61</sup>.

La acción, como título que representa la calidad de socio, puede adquirirse de dos formas distintas: en forma originaria y en forma derivada.

*“La primera tiene que ver con la constitución de la sociedad, es decir, son socios originarios cuando se da el procedimiento de constitución simultánea, los que firmen en el acto el contrato constitutivo, y en el supuesto de suscripción pública, los promotores, aquellos firmantes del programa, quienes pueden ser también suscriptores. Por eso es llamada originaria, porque las acciones son adquiridas originariamente de la propia sociedad, del mismo contrato societario. La otra forma en que se puede transmitir la calidad de socio es en forma derivada que sería cuando un socio transmite sus acciones*

<sup>58</sup> En el mismo sentido se refiere el numeral 6 del Reglamento al Título II de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, Decreto Ejecutivo 35148-MINAE, normativa que adiciona que la venta de acciones de las demás empresas que el ICE constituya o adquiriera, deberá ser autorizada mediante ley especial de la República, cuando la transacción conlleve a la pérdida real de control de la empresa, sea por la conformación de la Junta Directiva o de la Asamblea de Accionistas. Asimismo, dispone la norma reglamentaria que el ICE podrá acordar ampliar el capital social de sus empresas, siempre y cuando las acciones emitidas no confieran voz ni voto, solamente condiciones especiales de aporte de capital y de rentabilidad.

<sup>59</sup> Artículo 1 del Reglamento al Título II de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, Decreto Ejecutivo 35148-MINAE.

<sup>60</sup> Artículo 121 del Código de Comercio, Ley 3284.

<sup>61</sup> Son títulos nominativos los expedidos a favor de persona determinada, cuyo nombre ha de consignarse tanto en el texto del documento como en el registro que deberá llevar al efecto el emisor (Artículo 687 del Código de Comercio).

*a otra persona (venta, cesión, donación, etc.), lo que sería un acto entre vivos o bien por causa de muerte como es el caso de la herencia o legado”<sup>62</sup>.*

Salvo la limitación de la transmisión de acciones nominativas contemplada en el numeral 138 del Código de Comercio, las acciones de las sociedades anónimas como títulos valores nominativos y de participación, circulan mediante el endoso del título y su respectiva inscripción en el registro accionario de la persona jurídica específica (art. 688 de la Ley 3284). Ambos requisitos se deben acreditar para demostrar la titularidad de la acción, para lo cual se debe exhibir el documento.

Ese movimiento en la titularidad de las acciones de la sociedad, en palabras de Sánchez Sánchez:

*“(…) implica la llegada de un nuevo participante a la Sociedad en cuestión, el cual recibe consecuentemente los derechos de participación, así como de voto, y cuenta con un grado de propiedad de la organización en función de la cantidad proporcional de acciones que haya adquirido. (...) este nuevo socio, no solamente aporta recursos financieros frescos a la Sociedad, sino a que a la vez, puede ejercer una figura de fiscalización, además de ostentar el derecho de recibir un dividendo por su capital aportado”<sup>63</sup>.*

A partir de la normativa referida de previo, se concluye que en tesis de principio las acciones de una sociedad anónima se pueden comprar y vender sin afectar las operaciones de la empresa ni requerir la reestructuración de esta, al poderse transmitir libremente mediante endoso, dejándose constancia de ello por su inscripción en el registro accionario de la empresa.

Así, la venta de acciones de una sociedad anónima es una fuente de financiamiento permitido por el ordenamiento jurídico para esa persona jurídica específica. Pese a ello, en el caso del ICE, la venta de acciones de cualquiera de sus empresas debe cumplir con un requisito legal que no se le exige a cualquier otro operador de redes y/o proveedor de servicios de telecomunicaciones, organizado bajo la figura de la sociedad anónima, debiendo necesariamente la venta de acciones de las sociedades anónimas que pertenecen al Grupo ICE ser autorizada mediante ley especial de la República, con la complejidad que ello signifique a nivel de trámite legislativo y político.

Por otra parte, en lo que respecta a la gestión financiera del ICE y sus empresas, específicamente en cuanto a su política de endeudamiento, la Ley 8660 dispone en su numeral 14 lo siguiente:

**“ARTÍCULO 14.- Política de endeudamiento”<sup>64</sup>**

**1. Para el cumplimiento de los fines establecidos en esta Ley, el ICE y sus empresas, salvo aquellas empresas subsidiarias constituidas fuera del país, están facultados para negociar, contratar y ejecutar, de manera autónoma, endeudamientos internos y externos de mediano y largo plazo hasta un nivel de endeudamiento máximo del cuarenta y cinco por ciento (45%) en relación con sus activos totales. El endeudamiento se calculará con base en el total consolidado del valor de los activos totales del ICE y sus empresas al 31 de diciembre del año anterior; para el cálculo se o excluirán los pasivos de corto plazo. La inversión externa podrá ejecutarse siempre y cuando no menoscabe la inversión interna requerida para la prestación óptima de sus servicios y productos.**

*Los cambios en el pasivo total del ICE, como consecuencia de las variaciones en los tipos de cambio, no serán considerados para efectos de medir la variación neta del pasivo total, para el cálculo del nivel de endeudamiento regulado en este artículo.*

**2. En caso de que el ICE y sus empresas requieran incrementar su endeudamiento en un porcentaje mayor que el contemplado en el inciso 1 de este artículo, deberán someter sus requerimientos de financiamiento adicional a la autorización del Poder Ejecutivo, el cual, en el plazo de cinco (5) días naturales a partir del recibo de la solicitud, le pedirá una**

<sup>62</sup> González Zeledón, Mario A. (1992). Las limitaciones a la circulación de acciones en la sociedad anónima. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. Obtenido de: [www.cijulenlinea.ucr.ac.cr](http://www.cijulenlinea.ucr.ac.cr)

<sup>63</sup> Sánchez Sánchez, Juan Diego (2022). La venta de activos, la cesión accionaria y el estado; dominio versus propiedad. Obtenido en: <https://www.larepublica.net/noticia/la-venta-de-activos-la-cesion-accionaria-y-el-estado-dominio-versus-propiedad>

<sup>64</sup> Norma legal que se desarrolla a nivel reglamentario en el numeral 7 del Decreto Ejecutivo 35148-MINAE.

**recomendación al Consejo Consultivo en Energía y Telecomunicaciones**<sup>65</sup>. Para elaborar su recomendación, el Consejo considerará:

- a)** Las condiciones de oferta y demanda en el mercado de energía eléctrica y telecomunicaciones.
- b)** El impacto en la capacidad competitiva de la economía.
- c)** El acceso de los habitantes a estos servicios, en condiciones de universalidad y solidaridad.
- d)** La capacidad de endeudamiento total del país y el efecto del nuevo financiamiento en la balanza de pagos.
- e)** El impacto del financiamiento sobre la situación global de las finanzas públicas.
- f)** Los requerimientos de inversión de otros sectores económicos y sociales y las prioridades del desarrollo nacional.
- g)** Las necesidades de servicios de energía eléctrica, telecomunicaciones e infocomunicaciones; así como las condiciones de competitividad que el país requiere en esos sectores.

*El Consejo Consultivo en Energía y Telecomunicaciones adoptará las decisiones por mayoría calificada y la recomendación deberá ser motivada y razonada, de conformidad con lo establecido en la Ley general de la Administración Pública, N.º 6227, de 2 de mayo de 1978.*

*El Poder Ejecutivo autorizará o rechazará el incremento de endeudamiento solicitado, en el plazo de diez días naturales a partir del recibo de la recomendación.*

*El incremento de financiamiento resultante de las autorizaciones adicionales concedidas según el inciso 2 de este artículo, no disminuirá la capacidad de endeudamiento autorizada en el inciso 1 anterior.*

**3.** *El endeudamiento no ejecutado en cualquier año podrá utilizarse en los períodos siguientes, en adición al endeudamiento del año correspondiente.*

**4.** *El ICE y sus empresas quedan facultados para suscribir, ejecutar y desembolsar instrumentos financieros de corto plazo para el financiamiento de capital de trabajo, entre otros, cartas de crédito, garantías, líneas de crédito y pasivos contingentes de corto plazo” (La negrita no es del original).*

En suma, el ICE y sus empresas cuentan con autonomía para negociar, contratar y ejecutar los endeudamientos internos y externos de mediano y largo plazo, hasta el tope fijado en la ley y su reglamentación, sea un tope máximo de hasta un 45% de endeudamiento en relación con sus activos totales. Adicionalmente, cuando se requiera incrementar su endeudamiento en un porcentaje mayor al citado 45%, el ICE y sus empresas deberán someter esos requerimientos a la autorización de un tercero, sea el Poder Ejecutivo, el cual le pedirá una recomendación al Consejo Consultivo en Energía y Telecomunicaciones, cumpliéndose para ello con los plazos y procedimiento dispuestos en los artículos 14 de la Ley 8660 y 7 del Decreto Ejecutivo 35148-MINAE. Evidentemente, el tope máximo de endeudamiento, así como el trámite requerido para incrementar

---

<sup>65</sup> El Consejo Consultivo en Energía y Telecomunicaciones fue creado por la Ley de Planificación Nacional, Ley 5525, que en su numeral 22 respecto de ese órgano señala que está integrado por la Presidencia del Banco Central y los jefes de los Ministerios de Hacienda, Economía, Industria y Comercio, Planificación Nacional y Política Económica, Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, y de Ambiente y Energía, siendo este último el que lo coordinará. La recomendación motivada y razonada de ese órgano al Poder Ejecutivo dispuesta en el inciso 2 del artículo 14 de la Ley 8660 deberá emitirla en un plazo improrrogable de 50 días naturales, contados a partir del recibo de la solicitud respectiva. El Consejo Consultivo deberá actuar en estricto apego a la autonomía administrativa, técnica y financiera otorgada a las empresas del Estado en los sectores electricidad, telecomunicaciones e infocomunicaciones.

ese tope, no resulta aplicable para el resto de los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones que participan en el mercado nacional.

No obstante, la legislación vigente también determina circunstancias que de alguna manera podrían otorgar una ventaja al ICE respecto del resto. Específicamente, la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, Ley 1644, en su numeral 61, inciso 5), expresamente dispone en lo que interesa:

**“Artículo 61.-** Los bancos comerciales podrán efectuar las siguientes operaciones de crédito e inversión:

(...)

5) Para la ejecución de las operaciones normales basadas en las necesidades financieras del Estado y de las demás instituciones de derecho público, hasta por un monto que no podrá exceder en su conjunto, para cada banco comercial del Estado, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y cada banco privado domiciliado en el país, del veinte por ciento (20%) de su capital y sus reservas. **Se exceptúan del límite de crédito anterior los préstamos que se hagan a las siguientes instituciones autónomas: el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y las garantías sobre créditos que se otorguen en el exterior a dicha institución<sup>66</sup>; (...).**

En los casos anteriormente exceptuados, se aplicarán las disposiciones del artículo 135 de la Ley N.º 7558, Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, de 3 de noviembre de 1995, y sus reformas.

(Así reformado el inciso 5) anterior por el artículo 18 aparte a) de la Ley Desarrollo de Obra Pública Corredor Vial San José-San Ramón y sus radiales mediante fideicomiso, N° 9292 del 23 de febrero de 2015)” (La negrita no es del original).

El citado artículo 135 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley 7558, dispone:

**“Artículo 135.-Límites de las operaciones.** El Consejo Directivo de la Superintendencia establecerá los límites de las operaciones activas, directas o indirectas, que los intermediarios financieros podrán realizar con cada persona natural o jurídica, en cada una de las modalidades de sus operaciones y en el conjunto de todas ellas.

El límite máximo será de la suma equivalente al veinte por ciento (20%) del capital suscrito y pagado, así como de las reservas patrimoniales no redimibles de la entidad financiera. Sin exceder los límites máximos que establezca el Consejo Directivo, dentro de los parámetros anteriores, las entidades podrán fijar, internamente, sus propios máximos. En el caso del Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) podrá autorizar que el límite máximo sea del cuarenta por ciento (40%). En este caso, la Superintendencia fiscalizará que el aumento del cuarenta por ciento (40%) no implique que el Banhvi pueda discriminar entre las diferentes mutuales del país.

Se exceptúan del límite del máximo establecido en el párrafo anterior, las operaciones y las inversiones que realicen los intermediarios financieros en el Banco Central, el Ministerio de Hacienda y en deuda soberana de países con calificación de grado de inversión igual o superior a AA.

Las operaciones activas, directas e indirectas, realizadas con grupos de interés económico deberán computarse dentro de los límites establecidos, según estas disposiciones. El Consejo Directivo de la Sugef definirá, mediante reglamento, el concepto de grupo de interés económico y establecerá sus regulaciones.

**Se exceptúan del límite establecido en el párrafo anterior, las operaciones activas, directas e indirectas, realizadas con el grupo de interés económico en el que participe el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), las que tendrán como límite máximo el treinta por ciento (30%) del capital suscrito y pagado, así como de las reservas patrimoniales no redimibles de la entidad financiera; asimismo, se exceptúan las operaciones activas, directas e indirectas,**

<sup>66</sup> Esto de acuerdo con lo referido en los artículos 14 de la Ley 8660 y 7 del Decreto Ejecutivo 35148-MINAE.



realizadas con los fideicomisos para el financiamiento de proyectos de obra pública que promueva la Administración Pública, las que tendrán como límite máximo el cuarenta por ciento (40%) del capital suscrito y pagado, así como de las reservas patrimoniales no redimibles de la entidad financiera, siendo que cada fideicomiso tendrá límite independiente de los otros fideicomisos de obra pública. Para el financiamiento a estos fideicomisos, la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) recomendará al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) autorizar el incremento gradual a partir del veinticinco por ciento (25%) hasta que el límite máximo alcance el cuarenta por ciento (40%). En este caso, la Superintendencia fiscalizará que el aumento no comprometa la estabilidad y solvencia de las entidades financieras y que dichas operaciones se realicen dentro de un marco apropiado de gestión de los riesgos y transparencia.

*El total del financiamiento a empresas o a grupos de interés económico vinculados a la entidad financiera, por propiedad o gestión, según los criterios que el reglamento defina, no podrá exceder del ochenta por ciento (80%) del capital social suscrito y pagado y las reservas patrimoniales no redimibles de esta. (Así reformado por el artículo 18 aparte b) de la Ley Desarrollo de Obra Pública Corredor Vial San José-San Ramón y sus radiales mediante fideicomiso, N° 9292 del 23 de febrero de 2015)* (La negrita no es del original).

## vi. Sobre los derechos de paso y uso

En lo atinente a la temática de esta sección, existe una serie de normativa de rango legal que de alguna manera podrían generar asimetrías a favor de algún operador de redes y/o proveedor de servicios de telecomunicaciones. En tal sentido, desarrollaremos la sección en relación con las siguientes temáticas:

### a. Derecho de uso de lugares públicos

La Ley 3226 denominada “Regula Precio y Condiciones de Servicios de Telecomunicaciones del ICE”, en cuanto a las obras a ejecutar para el cumplimiento de las atribuciones en materia de telecomunicaciones del ICE, las considera de utilidad pública y establece una prerrogativa para ese Instituto, al señalar que:

*“Artículo 3°.- (...)*

***El Instituto, como entidad autónoma del Estado, ejercerá el derecho que éste tiene para usar plazas, calles y demás lugares públicos -nacionales o municipales-, con objeto de establecer y aprovechar la red necesaria para el servicio de telecomunicaciones. Es entendido que en el ejercicio de ese derecho podrá efectuar en las calles y aceras, toda obra de superficie, subterránea o aérea necesaria para el cumplimiento de esos fines, y el Instituto quedará obligado a efectuar las reparaciones del caso. No obstante, el Instituto podrá contratar esas reparaciones con las municipalidades interesadas*”** (La negrita no es del original).

Esa prerrogativa dada por el legislador al ICE, le permite hacer uso de plazas, calles, aceras y demás lugares públicos, sean nacionales o municipales, para establecer y aprovechar la red necesaria para los servicios de telecomunicaciones, pudiendo efectuar en esos sitios todo tipo de obra de superficie, subterránea o aérea necesaria para el cumplimiento de esos fines; quedando obligado únicamente a realizar las reparaciones que se requieran, ya sea por su propia cuenta o bien contratando para ello a la municipalidad interesada. Para poder ejercer ese derecho, el ICE únicamente requerirá solicitar los permisos de construcción a la entidad municipal que corresponda, según el lugar en el que se vaya a ubicar la obra, tal y como lo ha reconocido la Sala Primera<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> Sala Primera, sentencia 00164 – 2015 de las 09:20 horas del 04 de febrero del 2015.

En sentido similar, el artículo 26 de la Ley 7799 dispone que la JASEC para el ejercicio de sus funciones ordinarias y de desarrollo, podrá utilizar vías, calles, plazas y demás lugares públicos; quedando obligada a reparar, con calidad igual o superior, los daños ocasionados, en coordinación con las autoridades competentes.

## **b. Potestad expropiatoria**

Existe normativa a nivel legal que dota al ICE y a sus empresas, de un régimen especial que regula la dinámica expropiatoria de ese ente público y de sus empresas, así como el procedimiento y reglas atinentes a la imposición de servidumbres; específicamente la Ley de Adquisiciones, Expropiaciones y Servidumbres del ICE, Ley 6313, que faculta a ese Instituto a declarar de utilidad pública, los bienes inmuebles, sean fincas completas, porciones, derechos o intereses patrimoniales legítimos, que por su ubicación sean necesarios, a juicio del ICE. Estos bienes inmuebles pueden ser expropiados conforme a la ley, quienquiera que sea su dueño (art. 1). Además, el ICE puede constituir servidumbres forzosas para el tendido de las líneas eléctricas y de telecomunicaciones, a las cuales les son aplicables las disposiciones de esa Ley (artículo 22 de la Ley 6313).

El mismo trato da el legislador a las obras por ejecutar del ICE y sus empresas, en el cumplimiento de las atribuciones legales que el ordenamiento jurídico les ha encomendado, declarándolas “*de utilidad pública*” (art. 2 Ley 6313).

Cuando el ICE requiera hacer uso de su potestad expropiatoria a favor de alguna de sus empresas, deberá hacerlo mediante acuerdo del Consejo Directivo en tal sentido. En lo que respecta a temas de expropiación e imposición forzosa de servidumbres, el ICE y sus empresas podrán aplicar las disposiciones de la Ley 6313 y supletoriamente de la Ley 7495, Ley de Expropiaciones (artículo 2 de la Ley 6313).

Finalmente, el artículo 23 de Ley 6313 dispone que, una vez constituida una servidumbre, el ICE comunicará este hecho al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), a las instituciones que corresponda y a las municipalidades, quienes no podrán otorgar permisos de construcción en las zonas correspondientes, si los interesados no cuentan con la expresa autorización del ICE para ello. Luego este artículo agrega que tanto el MOPT como las municipalidades quedarán sujetos a la misma limitación en cuanto a la construcción de vías públicas y áreas de facilidades comunales, y que estos organismos deberán realizar las obras de traslado de la postería y demás instalaciones del tendido que correspondan al derecho de línea, o bien, pagar al ICE el costo de tales obras.

Valga señalar en este punto, que lo desarrollado en la Ley 6313 responde a la disposición contemplada en el numeral 45 de la Constitución Política que reza: “*La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley*”; no obstante, tal derecho de propiedad puede ser objeto de limitaciones establecidas por la Ley, en respeto del precepto constitucional mediante el proceso expropiatorio.

En el caso de la ESPH, el legislador dispuso una norma similar a la del ICE en materia expropiatoria, al señalar el numeral 9 de la Ley 7789 lo siguiente:

*“ARTÍCULO 9.- Cuando la Empresa requiera para el cumplimiento de sus objetivos un bien inmueble cuya adquisición o afectación no pueda obtener directamente en forma consensual, podrá solicitar, ante las autoridades competentes, la aplicación de la Ley de Expropiaciones, Ley No. 7495, de 3 de mayo de 1995; para este efecto se tendrá por justificada la utilidad pública de la adquisición forzosa”.*

Finalmente, con relación a la materia expropiatoria y de imposición de servidumbres, la SUTEL ha considerado que el artículo 79 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

(ARESEP), Ley 7593, podría ser una norma compensatoria para el resto de los operadores y proveedores del mercado de las telecomunicaciones<sup>68</sup>, al señalar el citado numeral lo siguiente:

**“Artículo 79.- Expropiación forzosa o imposición de servidumbres**

*Las autoridades titulares del dominio público permitirán la instalación de redes públicas de telecomunicaciones en los bienes de uso público; todo conforme a la normativa vigente para las áreas públicas de protección ambiental, denominadas patrimonio natural del Estado; así como la evaluación del impacto ambiental de las obras, los proyectos o las actividades que lo requieran. Los operadores de estas redes deberán cubrir los costos, los eventuales daños y perjuicios que puedan ocasionar la construcción y operación de las redes y cancelar un arrendamiento, cuyo valor será fijado por la Dirección General de Tributación.*

*Los operadores de las redes públicas de telecomunicaciones podrán instalar dichas redes en propiedad privada, previo acuerdo con el propietario del inmueble respectivo. Cuando el operador de redes públicas de telecomunicaciones y el propietario o poseedor del bien de dominio privado, no lleguen a un acuerdo respecto del traspaso o la afectación del inmueble, el operador de la red podrá recurrir al Ministerio rector para que promueva el proceso de expropiación forzosa o de imposición de la servidumbre.*

*Para este fin, se declaran de interés público los bienes inmuebles que, a juicio del Ministerio, por su ubicación sean necesarios para el establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones o de cualquiera de sus elementos. Estos bienes inmuebles podrán ser expropiados conforme a la Ley de expropiaciones, N.º 7495, y quedarán a nombre del Estado.*

*Para promover el proceso de expropiación forzosa o la imposición de servidumbres, el Ministerio deberá valorar que no existan otras alternativas técnica o económicamente viables para el operador de la red. Con este fin, solicitará el criterio de la Sutel”.*

Para ello, la Ley 8660 señala que el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) como rector del sector le corresponde: Realizar la declaratoria de interés público y dictar el decreto para la imposición de servidumbres forzosas o para la expropiación de los bienes necesarios para la operación de las redes públicas de telecomunicaciones (art. 39 inciso f).

## vii. Sobre la asignación de espectro radioeléctrico

La Ley 8642 dispone el marco legal general por el que se regula en nuestro país la competencia del Poder Ejecutivo para otorgar la concesión para el uso privativo del espectro radioeléctrico y las condiciones bajo las cuales se explotarán las ondas y se prestarán los servicios correspondientes, a saber: requisitos y procedimiento para el otorgamiento de la concesión, obligaciones y derechos del concesionario, potestades de la Administración concedente, entre otros aspectos.

Específicamente en su artículo 24 señala en lo que interesa:

**“ARTÍCULO 24.- Plazos y prórroga**

*El plazo y la prórroga de las concesiones y autorizaciones se regirá de la siguiente manera:*

***a) Las concesiones de frecuencias para la operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones se otorgarán por un período máximo de quince años, prorrogable a solicitud de parte, hasta por un período que sumado con el inicial y el de las prórrogas anteriores no exceda veinticinco años. La solicitud de prórroga deberá ser presentada por lo menos dieciocho meses antes de su expiración”*** (La negrita no es del original).

<sup>68</sup> SUTEL. Estudio de mercado acerca del régimen municipal y su impacto en el despliegue de infraestructura para redes 5G. P. 114. Obtenido de:

[https://sutel.go.cr/sites/default/files/estudio\\_mercado\\_barreras\\_despliegue\\_infraestructura\\_5g\\_1.pdf](https://sutel.go.cr/sites/default/files/estudio_mercado_barreras_despliegue_infraestructura_5g_1.pdf)

Así, la Ley 8642 define que la concesión no se puede otorgar de manera indefinida, sino que está sujeta a un plazo máximo de 25 años, independientemente de la naturaleza pública o privada del concesionario.

Sin embargo, la misma Ley 8642 en el Transitorio III, con relación al ICE y a RACSA, dispone lo siguiente:

*“El Instituto Costarricense de Electricidad y Radiográfica Costarricense S. A., continuarán prestando los servicios para los que se encuentren autorizados en sus respectivas leyes de creación y estarán sujetos a los deberes, los derechos y las obligaciones dispuestos en la presente Ley.*

**Los contratos de concesión de uso de espectro radioeléctrico suscritos al amparo de la Ley de radio, N.º 1758, de 19 de junio de 1954, y su Reglamento, mantendrán plena vigencia por el plazo establecido en el contrato respectivo.** Los concesionarios continuarán prestando los servicios en las condiciones indicadas en la concesión correspondiente y estarán sujetos a las regulaciones previstas en esta Ley, de conformidad con el artículo 29 de esta Ley” (La negrita no es del original).

Por otra parte, el Decreto-Ley 449 señala sobre el particular lo siguiente:

*“Artículo 2º.- Las finalidades del Instituto, hacia la consecución de las cuales se dirigirán todos sus esfuerzos y programas de trabajo, serán las siguientes:*

*h) (...). Las concesiones que el ICE y sus empresas requieran para el cumplimiento de estos fines, estarán sujetas a los plazos, los deberes, las obligaciones y demás condiciones que establezca la legislación aplicable.*

**No obstante, conforme a las condiciones estipuladas en el párrafo anterior, el ICE podrá mantener la titularidad de las concesiones otorgadas actualmente en su favor y en uso, por el plazo legal correspondiente.**

*(Así adicionado el inciso anterior por el artículo 1º de la Ley Nº 3226 de 28 de octubre de 1963 y reformado el por el artículo 43 de la Ley Nº 8660 del 8 de agosto de 2008)”*

La PGR al interpretar las normas referidas, ha sostenido que no es válida la concesión de frecuencias otorgada por un plazo indefinido, salvo para el caso del ICE, siendo que existe normativa especial que le autoriza a mantener las concesiones por tiempo indefinido para el uso eficiente del espectro, anteriores a la Ley 8660; aclarando que toda nueva concesión sobre ese bien demanial que se otorgue al ICE y a sus empresas con base en la Ley 8642 quedará sujeta al plazo máximo legal de 25 años. En tal sentido, se refieren los pronunciamientos de la PGR OJ-076-2009 del 12 de agosto del 2009, reiterado en el OJ-115-2016 del 06 de octubre del 2016 y más recientemente en el OJ-059-2023 del 23 de mayo del 2023, este último que se transcribe en lo que interesa:

*“Ahora bien, mención aparte merece el caso del plazo de las concesiones otorgadas al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y a sus empresas, concretamente, a Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA); cuestión que fue analizada a profundidad en el pronunciamiento OJ-076-2009, del 12 de agosto (reiterado en la OJ-115-2016, del 6 de octubre).*

*En esa oportunidad, se consultó el tema específico del plazo y la prórroga de las concesiones de frecuencias para la operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones de las citadas empresas públicas, atendiendo a lo normado sobre el particular tanto por la LGT, como por la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones (n.º8660 del 8 de agosto del 2008).*

La OJ-076-2009 aclaró que si bien las **nuevas** concesiones que se otorguen al ICE y sus empresas –entre estas, la misma RACSA– se sujetan a lo dispuesto en el referido artículo 24, letra a), de la LGT en orden a los plazos, el propio legislador con la adición hecha por la Ley n.º8660 al artículo 2 del

*Decreto-Ley de creación del instituto (n.º 449, de 8 de abril de 1949), mantuvo para el operador público la titularidad de las concesiones que le fueron otorgadas antes de la entrada en vigencia de la LGT, “por el plazo legal correspondiente”, esto es, por lo establecido en las respectivas leyes en que se fundan.*

*En el caso del ICE, tal previsión significa que mantendrá sus concesiones por tiempo indefinido –en el fondo por el plazo legal del Instituto– según la reforma hecha al artículo 5 de su ley constitutiva, mientras que respecto a RACSA, las concesiones se mantendrían por su plazo legal que ahora es de noventa y nueve años; siempre y cuando, se trate de concesiones en uso y con la posibilidad legal para el Poder Ejecutivo de reasignar las frecuencias concesionadas si así se requiere para el uso eficiente y óptimo del espectro. Sobre el particular, la opinión jurídica de referencia señaló:*

*“El artículo 2 de mérito en su inciso h) antes de la reforma por la Ley General de Telecomunicaciones disponía que el ICE tendría “de pleno derecho la concesión” para operar servicios de comunicaciones telefónicas, telegráficas, radiotelegráficas y radiotelefónicas”, concesión que sería “por tiempo indefinido”. Lo que permitiría considerar que en ausencia de disposición legal que estableciera un plazo, el ICE disfrutaría las concesiones durante su existencia jurídica que había sido fijada en noventa y nueve años por el artículo 5, texto original del Decreto Ley de creación.*

*Si nos limitamos a los artículos mencionados tendría, entonces, que concluirse que las concesiones que el ICE disfrutaba al momento de entrada en vigencia se mantienen y se mantienen en su favor por el plazo que fueron acordadas, es decir indefinidamente, plazo indefinido que corresponde a su actual plazo legal según la nueva redacción del citado numeral 5. En el caso de RACSA, su plazo legal a partir de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones es de noventa y nueve años, artículo 54. Plazo por el cual se mantendrían las concesiones anteriormente otorgadas.*

*Nótese, al efecto, que el Transitorio III, primer párrafo, de la Ley de Telecomunicaciones reafirma que el ICE y RACSA mantendrán sus concesiones, sometándose a los deberes, derechos y obligaciones de la nueva Ley, pero sin sujetar esas concesiones a los nuevos plazos. Lo que se explica porque estos plazos no son los establecidos en la Ley de Telecomunicaciones sino los establecidos en sus leyes de creación. Dispone dicho Transitorio:*

*“TRANSITORIO III.-*

*El Instituto Costarricense de Electricidad y Radiográfica Costarricense S. A., continuarán prestando los servicios para los que se encuentren autorizados en sus respectivas leyes de creación y estarán sujetos a los deberes, los derechos y las obligaciones dispuestos en la presente Ley...*

*Pareciera, entonces, desprenderse que el legislador tiene interés en que las concesiones otorgadas al amparo de la ley anterior mantengan el plazo establecido conforme esa legislación.*

*Dos precisiones se imponen. En primer lugar, el ICE mantiene la titularidad de las concesiones que al momento de entrada en vigencia de la Ley General de Telecomunicaciones tuviera en “uso”. Lo que implica que no toda concesión de frecuencias que le hubiere sido otorgada se mantiene, ya que la disposición no rige para concesiones que no estén en uso. Si estas no estuvieren en uso, las frecuencias podrían ser objeto de reasignación, conforme lo dispuesto en el artículo 21 y el Transitorio IV de la Ley de Telecomunicaciones. Por consiguiente, el ICE podría perder las frecuencias que no tenga en uso. Interpretación que está presente en el Transitorio VIII de la Ley 8660 y en el IV de la Ley de Telecomunicaciones...*



*Asimismo, deben considerarse las disposiciones que establecen que el uso del espectro electromagnético debe ser eficiente. Eficiencia que no se logra si a bandas de frecuencia o a una frecuencia se les da un uso que no corresponde a los requerimientos tecnológicos de un momento dado o bien, si no están siendo usadas. Supuesto en el cual no se lograría la optimización de los recursos escasos que es uno de los objetivos tanto de la Ley General de Telecomunicaciones como de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones (artículo 3, inciso h) y que debe informar el ejercicio de las potestades de la SUTEL (artículo 73, incisos e) y j). A estos objetivos responde en parte la autorización de reasignar frecuencias dispuestas en el mencionado artículo 21.*

*En efecto, el numeral autoriza la reasignación por razones de interés público, por la eficiencia en el uso del espectro radioeléctrico, por requerirlo la aplicación de nuevas tecnologías, para evitar problemas de interferencia o porque exista una concentración de frecuencias que afecten la competencia efectiva. Es competencia del Consejo la reasignación de bandas de frecuencias, para lo cual debe tomar en cuenta los derechos de los titulares y la continuidad en la operación de redes o la prestación de los servicios. Además, el artículo 21 regula la indemnización que pueda generarse por la responsabilidad. Lo que nos señala que no existe una discrecionalidad absoluta para efectos de la reasignación. Aspecto que es importante en razón de las disposiciones que rigen al ICE y a RACSA. El dar a una frecuencia un uso que no corresponda según el plan nacional de telecomunicaciones da margen a la reasignación. Empero, en tratándose del ICE y RACSA esa reasignación no puede afectar la concesión que corresponde al ICE conforme sus leyes de creación y, por ende, los servicios que con base en esas respectivas leyes pueda operar. En consecuencia, de requerirse la reasignación de las frecuencias por disconformidad con el plan, les tendrían que asignar otras frecuencias que no sólo sean conformes con el uso dispuesto en el citado plan sino que al mismo tiempo les permitan al ICE y RACSA seguir prestando los referidos servicios en condiciones de eficiencia y calidad. De no operarse en esa forma, se desconocería el plazo propio de la concesión original –que el ordenamiento ha tutelado– y particularmente, el plazo legal del Instituto y de RACSA. Ese plazo legal significa que, salvo una disposición que lo modifique, el ICE y RACSA tienen derecho a seguir operando, satisfaciendo los fines públicos para los cuales fueron creados por el legislador y que, para ese efecto, el ordenamiento y la Administración (en este caso, la referida al sector de telecomunicaciones) deben garantizarle los medios, el más importante de los cuales en los servicios de telecomunicaciones puede ser el uso del espectro en las condiciones que las leyes determinan”.*

***Todo lo cual nos llevó a concluir que a las concesiones otorgadas al ICE y a RACSA con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley n.º8660 no se les aplica el plazo común de quince años del artículo 24, letra a) de la LGT – únicamente, a los nuevos títulos conferidos al amparo de esta última normativa–; de ahí que se rijan por lo establecido en las respectivas leyes en que se fundan: por tiempo indefinido el primero y noventa y nueve años en el caso de RACSA.***

***Por tanto, la legislación especial que rige al ICE es la que le permite contar con concesiones para el uso y explotación del espectro radioeléctrico por tiempo indefinido, al ser anteriores a la entrada en vigor de la Ley n.º8660. Mientras que toda nueva concesión sobre dicho bien demanial otorgada al Instituto, como a su grupo empresarial, al amparo de la LGT deberá ajustarse al plazo máximo dicho de veinticinco años de su artículo 24.a)” (La negrita no es del original).***

Lo desarrollado en este punto permite concluir que el ICE y sus empresas gozan en este tema de una ventaja por encima del resto de operadores y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones, al reconocérseles que sus concesiones de frecuencias son por plazo indefinido

o al menos, en el caso de RACSA, “*por su plazo legal que ahora es de noventa y nueve años*”; lo cual genera un trato diferenciado donde la ley no debería hacerlo, dejándose de lado uno de los objetivos de la planificación, la administración y el control del espectro radioeléctrico, sea la asignación justa, equitativa, independiente, transparente y no discriminatoria (art. 8 de la Ley 8642).

## viii. Sobre las concesiones o autorizaciones

La Ley 8660, en su numeral 7, excluye el otorgamiento de concesiones o autorizaciones relacionadas con la prestación del servicio telefónico básico tradicional. No obstante, dispone ese mismo artículo que dichas redes y el servicio telefónico básico tradicional estarán sometidos a la competencia de la SUTEL para efectos de su regulación. En el mismo sentido se refiere el artículo 28 de la Ley 8642.

Ese artículo 7 de la Ley 8660 define al servicio telefónico básico tradicional como aquel que “*tiene como objeto la comunicación de usuarios, mediante centrales de conmutación de circuitos<sup>69</sup> para voz y datos, en una red predominantemente alámbrica, con acceso generalizado a la población; se excluyen los servicios de valor agregado asociados*”.

Por su parte, el Reglamento de Prestación y Calidad de los Servicios define al servicio de telefonía fija como aquel que es “*prestado a través de redes fijas, independientemente de la tecnología o el medio de acceso o transmisión utilizado para brindar el servicio, y cuyos terminales tienen un rango de movilidad limitado. **La telefonía fija incluye los servicios telefónicos tradicionales y los servicios de telefonía basados en el protocolo IP, ya sean brindados a través de redes cableadas o redes inalámbricas***” (La negrita no es del original)<sup>70</sup>.

Así, el servicio de telefonía fija puede ser ofrecido por distintas tecnologías, dentro de las que se incluye el servicio telefónico tradicional, prestado por medio de redes analógicas, así como el protocolo IP, ya sea sobre redes alámbricas o inalámbricas.

A partir de la normativa previamente citada, se ha reconocido que el ICE es el único que puede brindar el servicio de telefonía fija, a través de la modalidad de conmutación de circuitos, siendo que la legislación sobre la materia vigente excluye el otorgamiento de concesiones o autorizaciones del servicio telefónico básico tradicional a otros operadores.

Valga en este punto aclarar que el Consejo de la SUTEL por resolución RCS-315-2023 tomada en la sesión ordinaria 075-2023, celebrada el 21 de diciembre del 2023, mediante la cual se define y revisa el grado de competencia existente en el mercado minorista del servicio de telefonía fija, **determinó que ese servicio actualmente no está en competencia efectiva, y, por lo tanto, está sujeto al establecimiento regulatorio de precios máximos de comercialización para ese servicio; sin embargo, esta regulación de precios no sería exclusiva del ICE, como operador declarado importante, sino que aplicaría a todos los proveedores minoristas del servicio de telefonía fija.**

El ICE ha señalado que la red de telefonía fija presenta un desbalance en el costo acumulado del déficit de acceso, lo que impacta de manera negativa la prestación del servicio y el equilibrio financiero de ese operador; reconociendo que de previo a la apertura a la competencia de los servicios de telecomunicaciones, “[l]os reguladores permitían que la situación fuese sostenible para las empresas, en un ambiente de monopolio,

<sup>69</sup> La conmutación de circuitos es aquel “*sistema de comunicaciones que establece o crea un canal dedicado (o circuito) extremo a extremo, que permanece activo mientras la sesión permanece activa. Después de terminada la sesión, se libera el canal para que pueda ser utilizado por otros usuarios*” (Artículo 7, inciso 12 del Reglamento de prestación y calidad de los servicios, que fue publicado el Alcance 36 a La Gaceta 35 del 17 de febrero del 2017).

<sup>70</sup> Artículo 7, inciso 74 del Reglamento de prestación y calidad de los servicios.

porque dicho déficit, o pérdidas de la telefonía fija, se cubría con las ganancias de la prestación de otros servicios, (...)<sup>71</sup>.

Sobre el déficit de acceso señalado por el ICE, la SUTEL por acuerdo 006-073-2022 tomado en la sesión ordinaria 073-2022 del 27 de octubre del 2022, dio por recibido y aprobó el informe técnico 09216-SUTEL-OTC-2022, del 19 de octubre del 2022, por medio del cual la DGCO emitió el criterio correspondiente a lo planteado por parte del ICE. En el citado oficio se señaló en lo que interesa:

*“En el caso particular de la situación planteada por el ICE en cuanto al financiamiento del déficit de acceso en las condiciones actuales, se considera que dicho reconocimiento podría generar un impacto en la competencia del mercado.*

*Así siguiendo la línea de la jurisprudencia internacional, debe considerarse en primer lugar que el ICE no tiene efectivamente impuestas en su título habilitante obligaciones de servicio público, esto tiene una primera consecuencia directa, **que las obligaciones a ser financiadas no están claramente definidas, lo que implica que no es posible definir si el alcance de los servicios que el ICE ha venido cubriendo, y sobre los que supuestamente ha incurrido en pérdidas, efectivamente se corresponden con las zonas y poblaciones que deben ser sujeto del servicio universal o no, por tratarse de no zonas rentables. Si el alcance de los servicios prestados por el ICE fuera superior a lo que se considera que consisten las zonas no cubiertas por el mercado, dicha situación podría generar el reconociendo de un subsidio superior al necesario, lo que constituye directamente una ventaja a través de la recepción de fondos públicos.***

*En segundo lugar, **no se definieron de manera previa los parámetros sobre cuya base se calcularía una eventual compensación, esto impediría determinar de manera certera el costo que se le debe reconocer al ICE por la prestación de dicho servicio, en ese sentido no todo costo asociado presentado por el operador necesariamente debe ser reconocido, el ofrecimiento de obligaciones de servicio universal también lleva aparejados parámetros de eficiencia en la prestación del servicio, de tal forma que en el proceso de cálculo del subsidio a cubrir por las obligaciones de servicio universal, al igual que se hace en el caso de los proyectos, se deben emplear parámetros objetivos que permitan determinar de la manera más precisa posible el monto a ser cubierto, ya que de otra manera, la compensación podría exceder más de lo necesario y otorgaría una ventaja indebida a dicho operador”.***

Pese a lo anterior, la DGCO reconoce en ese mismo oficio 09216-SUTEL-OTC-2022 que:

*“(…) **se considera pertinente garantizar que efectivamente el ICE no asuma una situación ajena al mercado que le genere una situación de desventaja en relación con el resto de los competidores del mercado.***

*En igual sentido, **se considera pertinente llamar la atención sobre el papel que han venido jugando los votos de la Sala Constitucional en materia de imposición de obligaciones al ICE sobre la prestación de servicios de telecomunicaciones en determinadas localidades, como referencia las sentencias números 2015-9646 de las 11:15 horas del 26 de junio del 2015, 2019-4077 de las 9:30 horas del 8 de marzo de 2019, 2019-7705 de las 9:15 horas del 3 de mayo de 2019 y 2020-330 de las 9:20 horas del 10 de enero de 2020. En ese sentido, si bien estos votos no cumplen propiamente el mecanismo dispuesto en el artículo en el artículo 36 inciso a) de la Ley 8642, lo cierto es que para efectos prácticos, sí constituyen la imposición de obligaciones al ICE, por parte no bien del regulador o través de los mecanismos de política pública que prevé el PNDD, pero sí de un ente cuyas decisiones son de acatamiento obligatorio para el operador, y en ese sentido, las obligaciones que le han sido impuestas al ICE en esta materia y que ha debido asumir en su condición de operador estatal, le podrían también generar una desventaja competitiva, y conviene analizar las mismas para determinar eventuales mecanismos que permitan cubrir con las obligaciones impuestas por la Sala IV que impliquen un déficit o la existencia de una desventaja competitiva para este operador”** (La negrita corresponde al original).*

<sup>71</sup> Oficio 0060-404-2022 del 14 de julio del 2022, remitido a la SUTEL mediante nota MICITT-DVT-OF-379-2022 del 22 de julio del 2022.

Lo anterior, sumado a la posición de la PGR en su criterio C-238-2021 del 19 de agosto del 2021<sup>72</sup>, es por lo que la DGCO realizó una serie de recomendaciones a ser tomadas en cuenta en caso de que el MICITT incluya a futuro en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) algún proyecto relativo al tema particular, con el objetivo de que esto no genere un impacto negativo al nivel de competencia del mercado.

## ix. Sobre el tratamiento tributario

En el ordenamiento jurídico costarricense, el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley 4755, establece en el artículo 4 que *“son tributos las prestaciones en dinero (impuestos, tasas y contribuciones especiales), que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”*.

La PGR en relación con la conceptualización del tributo ha indicado:

***“El tributo, expresión de la potestad de imperio del Estado, establece una relación jurídica de derecho público entre el ente público acreedor y el particular. Nota característica del tributo es su coactividad, manifestación misma del poder estatal. En ese sentido, el tributo es una obligación establecida por ley, de naturaleza pública y a favor de un organismo público.***

*En relación al tema que nos ocupa, la jurisprudencia ha realizado sus valiosos aportes. Específicamente, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha señalado:*

*“(…) II. Se ha considerado que el carácter publicístico del tributo consiste en tener a éste como una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público. El tributo es la prestación pecuniaria que el Estado o un ente público autorizado al efecto por aquél, exige de sujetos económicos sometidos a él, en virtud de su soberanía territorial. Las doctrinas publicistas explican el tributo como una obligación unilateral, impuesta coercitivamente por el Estado en virtud de su derecho de soberanía o del poder de imperio: tal es el concepto aceptado por la moderna doctrina del derecho financiero. Elemento primordial del tributo es la coerción por parte del Estado, ya que es creado por su voluntad soberana con prescindencia de la voluntad individual. Los tributos son prestaciones obligatorias y no voluntarias, son manifestación de voluntad exclusiva del Estado, desde que el contribuyente sólo tiene deberes y obligaciones. Los impuestos son una vinculación de derecho público, su imposición y fuerza compulsiva para el cobro son actos de gobierno y de potestad pública. El fin principal del tributo es allegar fondos al Estado, pero también se amputa parte del poder adquisitivo de los contribuyentes con fines de regulación económica como sucede en materia aduanera.” (Sala Constitucional, resolución N° 5749-93 de las catorce horas treinta y tres minutos del nueve de noviembre de mil novecientos noventa y tres) (Ver en igual sentido el voto N° 2001-02657 de las quince horas con quince minutos del cuatro de abril del dos mil uno).*

*Asimismo, en la resolución N° 06316-2003 de las catorce horas con ocho minutos del tres de julio del dos mil tres, el Tribunal Constitucional señaló:*

---

<sup>72</sup> Criterio en el que se señala ***“14. Desde esa perspectiva, el servicio telefónico básico tradicional que presta el ICE no resulta incompatible con el régimen de acceso universal, servicio universal y solidaridad previsto en la LGT, siendo dable su inclusión en el PNDT, pues a criterio de la Sala Constitucional, la prestación efectiva de dicho servicio permite alcanzar ese nivel mínimo de bienestar y calidad de vida asociados a los servicios de telecomunicaciones a tono con lo dispuesto en las metas y prioridades básicas de la disposición transitoria VI, concretamente, contar con una conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija y con una oferta suficiente de teléfonos públicos en todo el territorio nacional que satisfaga razonablemente las necesidades de los usuarios. Aunado a que la acción de la referida entidad, de acuerdo con la misma jurisprudencia constitucional, contribuye a reducir e incluso eliminar los espacios de desigualdad entre las poblaciones y la fragmentación social en torno al acceso a la telefonía fija.”*** (La negrita no es del original).



"(...) V.- **Tributos** En términos generales, un tributo implica una prestación patrimonial obligatoria, establecida por ley, con el fin de sufragar, globalmente, los gastos públicos. (...) de manera más específica sobre la definición de tributo y sobre los distintos tipos de tributos, la Sala se pronunció, en sentencia No. 10134—99, del 23 de diciembre de 1999, de la siguiente manera:

**«La doctrina jurídica costarricense ha seguido, tradicionalmente, las posiciones más generalizadas en torno a la definición del concepto de tributo y a su clasificación tripartita (impuestos, tasas y contribuciones especiales). En sentido genérico, se ha considerado, desde la óptica de la doctrina del Derecho financiero, que el tributo es una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su potestad de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de Derecho público. La legislación nacional siguió el modelo de Código Tributario para América Latina y en el Artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios (Código Tributario), se basó en el concepto clásico para expresar que los "tributos son prestaciones en dinero (impuestos, tasas y contribuciones especiales), que el Estado en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines (...)" (La negrita no es del original)<sup>73</sup>.**

Del numeral 121, inciso 13) de la Constitución Política deriva esa potestad de imperio ejercida por el Estado para la creación, modificación o supresión de tributos, conocida como potestad tributaria, sobre la cual, siguiendo la posición de la PGR, debe entenderse:

**"Es claro entonces que el Estado ostenta un poder tributario, -conocido también como potestad impositiva, poder de imposición, potestad tributaria, entre otros— que consiste en "el poder de sancionar normas jurídicas de las cuales derive o pueda derivar, a cargo de determinados individuos o de determinadas categorías de personas, la obligación de pagar un tributo" ("poder gravar" que es inherente al Estado).**

**Este poder tributario, de acuerdo con la jurisprudencia, se diferencia de lo que se conoce como "Competencia Tributaria" la cual consiste en el poder hacer efectivo el tributo en el plano material, sea el derecho a hacer efectiva la prestación, que puede ser delegada en otros entes. (Resolución N° 06316-2003; en el mismo sentido, cf. el voto N° 4785—93 de las a las ocho horas treinta y nueve minutos del treinta de septiembre de mil novecientos noventa y tres)**

**En el caso costarricense, el poder tributario lo ostenta la Asamblea Legislativa quien tiene la potestad de crear, modificar o suprimir tributos a través de la emisión de leyes, a tenor de lo establecido en el numeral 121 inciso 13) de nuestra Constitución Política que le da la atribución a dicho Poder de la República de establecer los impuestos y contribuciones nacionales" (La negrita no es del original)<sup>74</sup>.**

Así, con base en lo dispuesto en el artículo 121 inciso 13 de la Constitución Política y el numeral 5 de la Ley 4755, uno de los pilares en materia tributaria lo constituye el principio de reserva de ley, según el cual, entre otros, la exigencia del pago de tributos solo puede ser creada, modificada o suprimida por la ley; así como el otorgar exenciones, reducciones o beneficios respecto del pago de los tributos.

En suma, la obligación tributaria está constituida por 3 elementos esenciales, que en palabras de la PGR corresponden a:

**"Podemos afirmar entonces que la obligación tributaria tiene tres elementos principales que la conforman y cuya regulación está reservada exclusivamente a la ley, a saber: el hecho generador que, como ya señalamos, es la descripción legal o supuesto hipotético que origina el tributo; el sujeto activo, el cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, es el acreedor y titular para exigir el pago del tributo; y el sujeto pasivo, que el artículo 15 de ese mismo cuerpo legal describe como el obligado al cumplimiento de las**

<sup>73</sup> Opinión Jurídica OJ-055-2006 del 24 de abril del 2006.

<sup>74</sup> Opinión Jurídica OJ-055-2006 del 24 de abril del 2006.



*prestaciones tributarias establecidas a favor del Estado u otros entes públicos, ya sea en calidad de contribuyente o de responsable*<sup>75</sup>.

Ahora bien, a nivel doctrinario, y según lo recoge la Ley 4755, el tributo se divide en tres categorías, las cuales son:

### 1. Impuesto

En relación con este tipo de tributo, el ordenamiento jurídico, de igual forma en el artículo 4 de la Ley 4755, indica que el impuesto es *“el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente”*.

### 2. Tasas

Las tasas son el segundo tipo en la clasificación de tributos, definido en el artículo 4 de la Ley 4755, como *“tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación. No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado”*.

### 3. Contribuciones especiales

Por último, la contribución especial *“es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales, ejercidas en forma descentralizada o no; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o de las actividades que constituyen la razón de ser de la obligación”*; lo anterior según el artículo 4 párrafo final de la Ley 4755.

Paralela a la clasificación tripartita de los tributos, existen ciertas contribuciones que la doctrina denomina **contribuciones parafiscales**, sobre las que la PGR ha indicado:

*“Por su parte, las contribuciones parafiscales reciben las más variadas designaciones en el derecho positivo, tales como tasa, timbre, contribuciones, aportes, cuotas, cotizaciones, retribuciones, derechos, etc., y si bien son impuestas por el Estado, los fondos recaudados por su concepto no se incluyen dentro del presupuesto general de la República, deviniendo de ello el término de “parafiscalidad”. Sin embargo, la diferencia se presenta no solamente en cuanto a su pertenencia o no al presupuesto nacional, sino que también presenta otra diferencia sustancial, ya que como lo ha señalado la doctrina, los tributos clasificados como contribuciones parafiscales “no suponen sólo un simple proceso de afectación de ingresos coactivos, sino que difieren de los impuestos en sus circunstancias económicas, porque no se proponen actuar la justicia tributaria y no tienen en cuenta la capacidad de pago del sujeto pasivo ... pues en los tributos fiscales, cuando el sujeto pasivo obtiene una ventaja individualizada paga una tasa, y si es indivisible, paga un impuesto. Entre ambos términos hay una zona difuminada; las ventajas que un grupo social encuadrado en el ámbito de acción de un ente administrativo puede obtener y este tipo de utilidad está compensada en la parafiscalización, contribuyéndose no por la capacidad económica, sino por la pertenencia a un grupo. Con arreglo a estas notas negativas, los tributos parafiscales se pueden caracterizar como tributos extrapresupuestarios, extrafiscales (que no se rigen por las reglas generales de recaudación y empleo de tributos fiscales) y afectados necesariamente a un fin público.”<sup>76</sup>*

Por su parte, sobre la exención o exoneración en el pago de un tributo, la PGR ha aclarado lo siguiente:

*“En el caso de la exención o exoneración de un tributo hemos señalado que *“...consiste en la eliminación del nacimiento de una obligación tributaria, que en caso de no existir, llegaría a producirse como consecuencia de la realización de un determinado hecho. La exención presupone la existencia de una norma impositiva, en la que se define un hecho imponible que da origen, de realizarse, al**

<sup>75</sup> Dictamen C-176-2023 del 18 de setiembre del 2023.

<sup>76</sup> Opinión Jurídica OJ-176-2014 del 08 de diciembre de 2014. Ver en el mismo sentido el Dictamen C-41-2019 del 19 de febrero de 2019.

*nacimiento de una obligación jurídica tributaria, y por otro lado, presupone también la existencia de una norma de exención, que ordena que en ciertos casos la obligación jurídica tributaria no produzca las consecuencias jurídico-económica inherentes a la norma impositiva.” (OJ-135-2007 de 30 de noviembre 2007)”<sup>77</sup>.*

Habiéndose abarcado hasta este punto lo concerniente al concepto de tributo, la potestad tributaria del Estado, los elementos esenciales de la obligación tributaria, la clasificación doctrinaria de los tributos, así como el concepto de exención de un tributo, pasamos a desarrollar lo que la normativa dispone en relación con el tratamiento tributario para los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones.

En tal sentido, la Ley 8660 en su numeral 18 establece:

**“ARTICULO 18.- Tratamiento tributario**

*Quando el ICE y sus empresas actúen como operadores o proveedores en mercados nacionales competitivos de servicios y productos de telecomunicaciones o de electricidad, estarán sujetos al pago de los impuestos sobre la renta y de ventas. En los demás casos, se mantendrán vigentes las exenciones conferidas en el Decreto Ley N.º 449, de 8 de abril de 1949, así como a cualesquiera otras que les confiera el ordenamiento.*

**Se excluye del pago del impuesto sobre la renta el servicio telefónico básico tradicional”.**

Por su parte, el Decreto–Ley 449 dispone en lo que interesa:

*“Artículo 20.-El Instituto Costarricense de Electricidad está exento del pago de impuestos nacionales y municipales (...).”*

Asimismo, la Ley Reguladora de Exoneraciones Vigentes, Derogatorias y Excepciones, Ley 7293, modificó el artículo 63 la Ley 4755, para que se lea:

*“Artículo 63.- Límite de aplicación. Aunque haya disposición expresa de la ley tributaria, la exención no se extiende a los tributos establecidos posteriormente a su creación”.*

La PGR ha realizado una interpretación de las tres normas legales señaladas supra, indicando sobre el particular:

**“III. RÉGIMEN EXONERATIVO DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD**

*El artículo 20 de la Ley N° 449 de 8 de abril de 1949 (y sus reformas) estableció una exención genérica subjetiva a favor del Instituto Costarricense de Electricidad que alcanzaba los tributos presentes y futuros, a fin de que éste pudiera dar cumplimiento a los fines establecidos en los artículos 1 y 2 de la Ley.*

(...)

*Con la promulgación de la Ley N° 7293 de 31 de marzo de 1992 (LEY REGULADORA DE TODAS LAS EXONERACIONES VIGENTES, SU DEROGATORIA Y SUS EXCEPCIONES), el legislador pretendió eliminar todos los regímenes exonerativos existentes; no obstante mediante el artículo 2º inciso I) exceptuó del principio general derogatorio contenido en el artículo 1º de la Ley, a todos aquellos regímenes exonerativos otorgados a las instituciones descentralizadas.*

*Lo anterior implica, que el Instituto Costarricense de Electricidad conservó su régimen de exenciones. No obstante, tal régimen resultó afectado por lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley N° 7293, toda vez que al modificarse mediante dicha norma el artículo 63 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, en cuanto al límite de aplicación de las normas exonerativas, los beneficios otorgados al ICE al amparo del artículo 20 de su Ley creadora, se vieron restringidos a los tributos existentes al momento de su creación.*

(...)

<sup>77</sup> Dictamen C-176-2023 del 18 de setiembre del 2023. Ver también Dictamen C-002-90 del 9 de enero de 1990.

**Tal situación fue reconocida por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia N° 000037-F-04 de las 10:35 horas del 21 de enero del 2004, dijo:**

**IV.- (...)** En este recuento normativo es indispensable analizar la Ley Reguladora de todas las Exoneraciones Vigentes N° 7293 del 3 de abril de 1992, a fin de determinar si ésta incidió de alguna manera sobre las exenciones concedidas al ICE. Su primer artículo expresa: “Se derogan todas las exoneraciones tributarias objetivas y subjetivas previstas en las diferentes leyes, decretos y normas referentes, entre otros impuestos, a los arancelarios, a las ventas, a la renta, al consumo, al territorial, a la propiedad de vehículos, con las excepciones que indique la presente ley... únicamente quedarán vigentes las exenciones tributarias que se mencionan en el artículo siguiente.” El inciso l) del segundo artículo de la Ley 7293, excluye de la derogatoria a las exenciones otorgadas a las instituciones descentralizadas. Adicionalmente, **en su artículo 63 el Código de Normas y Procedimientos Tributarios (reformado por el ordinal 50 de la Ley N° 7293) señala que no pueden haber reglas que concedan exoneraciones, de fecha anterior a aquella data en la que se crea el tributo, ergo, la exoneración no puede ser anterior al impuesto. Esta regla tiene efectos a partir de su promulgación, esto es, el 3 de abril de 1992. Bajo este predicado, instituciones descentralizadas como el ICE, a partir de ese momento, y hacia futuro, no pueden beneficiarse de exoneraciones tributarias creadas al amparo de normas anteriores a aquéllas en las que se regula el tributo y conservan las exoneraciones concedidas por normas anteriores a esa fecha.** No debe perderse de vista que la Ley Reguladora de Exoneraciones Vigentes, Derogatorias y Excepciones, surge, entre otras cosas, con la finalidad de organizar la maraña de exenciones existentes a través de una elevada cantidad de leyes, sin embargo las restricciones a los beneficios que vinieron ostentando diversas actividades e instituciones, no pueden aplicarse con efecto retroactivo, por lo cual se mantienen las exoneraciones de impuesto concedidas antes de la entrada en vigencia de esa ley. **En consecuencia la restricción del canon 63 ibídem sólo puede aplicar respecto de impuestos creados luego de esa data. Lo contrario entrañaría una repudiable aplicación retroactiva de la ley.** Es justamente por estas razones, que la exoneración concedida a favor del ICE, no se ve afectada por la Ley N° 7283 de Tarifas e Impuestos Municipales del Cantón de Tilarán, porque se promulgó en fecha anterior a la Ley Reguladora de todas las exoneraciones vigentes, y no es sino hasta este momento cuando mediante norma expresa, se prohíbe otorgar exenciones bajo el amparo de normas de vieja data. El supuesto de hecho previsto en la Ley 7283 sólo podría haberse aplicado a la demandada, si la norma se promulga luego del 3 de abril de 1992. Así las cosas, por tratarse de un tributo anterior a la ley derogatoria de exoneraciones, el régimen de exención dispuesto en la ley de creación del ICE continuaba beneficiándolo en el momento de entrada en vigencia de la Ley N° 7293. Sostener lo contrario, se reitera, **entrañaría una aplicación retroactiva del artículo 63 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, lo cual está vedado por disposición constitucional. (...)**”

**Con la sentencia de cita, la Sala Primera engloba dentro de la exención genérica del ICE, no solo los tributos existentes al momento de la promulgación de la norma exonerativa, sino también los existentes hasta antes de la promulgación de la Ley N° 7293.**

Mediante el artículo 18 de la Ley N° 8660 se regula lo concerniente al tratamiento tributario del ICE y otras empresas operadoras. Dice al respecto el citado artículo:

(...)

Lo anterior implica que con la entrada en vigencia del artículo 18 de la Ley N° 8660, el legislador reitera la exención genérica subjetiva al Instituto Costarricense de Electricidad mediante el artículo 20 de la Ley N° 449, salvo en lo que respecta a los impuestos de renta y ventas cuando el ICE actúe como proveedor u operador en el mercado nacional competitivo de productos y servicios de telecomunicaciones y electricidad. No obstante debe aclararse que al régimen exonerativo del ICE le alcanza la limitación introducida al Código de Normas y Procedimientos Tributarios por la Ley N° 7293 en cuanto al límite de aplicación de las exenciones, que es de aplicación obligatoria a todos los regímenes de favor.

**Así las cosas, siendo que el artículo 20 de la Ley N° 449 de 8 de abril de 1949 estableció una exención genérica subjetiva a favor del Instituto Costarricense de Electricidad que alcanzaba los impuestos nacionales y municipales, presentes y futuros, a fin de que pudiera dar cumplimiento de sus fines, dicha exención se limitó solamente a los tributos existentes al momento de la promulgación de la ley que la creó y hasta antes de la promulgación de la Ley N° 7293 de 3 de abril de 1992, (tal y como lo indicó la Sala Primera de la Corte Suprema de**

**Justicia), por lo que es claro que la exención genérica subjetiva contenida en el artículo 20 del Decreto Ley N° 449 a favor del Instituto Costarricense de Electricidad no alcanza el impuesto de patente municipal de la Municipalidad de Moravia dispuesto en la ley N° 8658 de 17 de julio del 2008”** (La negrita no es del original)<sup>78</sup>.

Por otra parte, el Decreto-Ley 449, establece en su artículo 17 que: **“la política financiera del ICE será la de capitalizar las utilidades netas que obtenga de la venta de energía eléctrica y de cualquier otra fuente que las tuviere, en la financiación y ejecución de los planes de electrificación e impulso de la industria a base de la energía eléctrica”**. Adicionalmente, el artículo 13 de la Ley 8660 indica que: **“En caso de distribución de excedentes a favor del ICE o sus empresas, generados por la prestación o comercialización de productos o servicios de electricidad, telecomunicaciones, infocomunicaciones y servicios de información, así como la comercialización de otros productos y servicios desarrollados o comercializados por el ICE o sus empresas o por medio de alianzas con terceros, estos excedentes deberán ser capitalizados como reservas de desarrollo para el cumplimiento de sus fines.”** (Las negritas no son del original).

En este sentido, los Estados Financieros Consolidados del Grupo ICE del 2023, detallan que:

**“Debido a que el ICE debe capitalizar la totalidad de las utilidades netas que obtenga cada año, como parte de la reserva de desarrollo, sus excedentes se excluyen del pago del impuesto sobre la renta y, en consecuencia, el ICE no presenta renta imponible. Debido a lo anterior, no se genera una obligación material por concepto de impuesto sobre la renta. Sin embargo, en sus transacciones normales, la Administración Tributaria le aplica retenciones a cuenta del impuesto sobre la renta, las cuales posteriormente se aplican como pagos a cuenta de otros impuestos.**

**Las subsidiarias del ICE sí están sujetas al pago del impuesto sobre la renta.”**<sup>79</sup> (La negrita no es del original)

Respecto al pago del impuesto al Valor Agregado, el ICE y sus empresas sí son contribuyentes de este tributo, a partir de la reforma a la Ley 6826, derivada de la Ley 9635, Fortalecimiento de las finanzas públicas, promulgada el 03 de diciembre del 2018.

En suma, a partir de la interpretación hecha a nivel jurisprudencial y administrativo, de los artículos 18 la Ley 8660, 20 del Decreto-Ley 449 y 63 la Ley 4755, es posible concluir que el ICE cuenta a su favor con una exención para el pago de los tributos nacionales y municipales, existentes al momento de la promulgación del Decreto-Ley 449 del 8 de abril de 1949 y hasta la promulgación de la Ley 7293 del 3 de abril de 1992<sup>80</sup>; exención tributaria de la que no gozan el resto de operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones que desarrollan su actividad en territorio nacional, sean estos públicos o privados.

Por otra parte, en el caso de la ESPH, la Ley 8660 en su artículo 44 inciso a), como parte de una modificación al artículo 6 de la Ley 7789, Transformación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), de 30 de abril de 1998, y sus reformas, indica que **“La Empresa de Servicios Públicos de Heredia estará sujeta al pago de los cánones, los impuestos, las tasas, las contribuciones especiales y los demás tributos a los que estén sometidos los operadores y proveedores de telecomunicaciones, sin detrimento de las exenciones establecidas en otras leyes.”**

De manera muy similar se legisló en el artículo 45 inciso a) de la Ley 8660, para el caso de JASEC, ya que se plantea una modificación al artículo 2 de la Ley 7799, Reforma de la ley de creación del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC), en la que se indica que **“La Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago estará sujeta al pago de los cánones, los impuestos, las tasas, las**

<sup>78</sup> Dictamen C-296-2017 del 12 de diciembre del 2017. Ver en el mismo sentido, dictamen C-337-2015 del 7 de diciembre del 2015, Opinión Jurídica OJ-139-2015 del 7 de diciembre de 2015 y dictamen C-134-2013 del 12 de julio de 2013.

<sup>79</sup> ICE. (31 de diciembre de 2023). Estados Financieros Grupo ICE. Pag 111. Obtenido de: <https://www.grupoice.com/wps/wcm/connect/19f75893-93cf-4292-9b6f-fd00fa6a6458/Informe+Grupo+ICE+-+DIC23.pdf?MOD=AJPERES>

<sup>80</sup> Por citar algún ejemplo, el ICE esta exonerado de pagar el impuesto sobre las construcciones dispuesto en el numeral 70 de la Ley de Planificación Urbana, Ley 4240 de 15 de noviembre de 1968 (PGR, Opinión Jurídica OJ-139-2015 del 7 de diciembre de 2015 y dictamen C-171-2009 del 19 de junio del 2009).

*contribuciones especiales y los demás tributos a los que estén sometidos los operadores y proveedores de telecomunicaciones, sin detrimento de las exenciones establecidas en otras leyes.”*

Con lo que se evidencia un trato igualitario, a partir de la apertura del mercado de telecomunicaciones, respecto al manejo de la recaudación tributaria para la ESPH, la JASEC y los competidores privados.



## Análisis de efectos sobre la competencia

Según la Guía para la evaluación de la regulación, publicada por la SUTEL, por medio de las regulaciones el Estado interviene de diversas formas en la economía con el propósito de perseguir fines de interés público. En este sentido, la promulgación, modificación o derogación de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás actos y resoluciones administrativas, vigentes o en proceso de adopción es una potestad del Estado para lograr metas específicas a nivel de política pública, sin embargo, es vital valorar su impacto sobre el nivel de competencia.

Cuando las regulaciones se diseñan sin garantizar principios básicos de libre competencia, podrían generar una distorsión que afecte la innovación y el crecimiento a largo plazo en los mercados provocando una afectación en los agentes de dichos mercados; de ahí la importancia de señalar los efectos desde la perspectiva de la competencia de las asimetrías identificadas en regulaciones y normativas vigentes en los operadores de redes y proveedores de servicios en el mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica.

En la presente sección se abordará los efectos que tiene la legislación asimétrica identificada en el apartado anterior, sobre la competencia en el mercado de las telecomunicaciones, identificando si realmente esta regulación restringe la competencia.

### i. Procesos de control y fiscalización

Por medio de leyes promulgadas en el país como la Ley 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se establecen mecanismos de control y fiscalización presupuestaria para las instituciones públicas, regulación que alcanza al ICE, a RACSA, a la ESPH y a la JASEC, por su naturaleza constitutiva y por la utilización de recursos públicos para hacer frente a sus gastos y financiar proyectos. Además, las empresas públicas, fiscalizadas por la CGR, tienen la obligación de disponer de sistemas de control interno.

**Por lo que las empresas públicas operadoras de redes y proveedoras de servicios de telecomunicaciones son fiscalizadas por la CGR, lo que genera un costo asociado que no tienen las empresas privadas en el mercado de telecomunicaciones.** Además, según la legislación vigente el ICE está obligado anualmente a presentar al *Poder Ejecutivo* algunos documentos que dan cuenta de sus actividades, planes, programas de trabajo y resultados de su gestión. Así como rendir cada tres meses informes escritos al ministro del ramo, sobre la marcha general de la institución.

Con base en la normativa legal y reglamentaria referida en torno al control y fiscalización por parte del Estado, se considera que las empresas públicas incurren en un costo de cumplimiento de la fiscalización del uso fondos públicos, fiscalización que está por demás justificada, pero que se traduce en una asignación de recursos que deben realizar estos operadores lo que puede repercutir en sus costos administrativos, en relación con sus competidores. Estas diferencias entre los costos de los distintos oferentes generan desigualdades que podrían interferir en el proceso competitivo, reduciendo la innovación y la intensidad de la competencia en el mercado<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Comisión Federal de Competencia. (2016). Guía para la Evaluación de la Regulación desde la Óptica de la Competencia. México. Obtenido de: [https://www.cofece.mx/cofeca/images/Promocion/Guia\\_Evaluacion\\_Regulacion\\_270516.pdf](https://www.cofece.mx/cofeca/images/Promocion/Guia_Evaluacion_Regulacion_270516.pdf)

Sin embargo, dada la importancia de la fiscalización presupuestaria y el control de actividades de las instituciones y empresas públicas como herramientas para garantizar la transparencia, el buen uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas, se puede afirmar que aunque las obligaciones de fiscalización puedan tener un impacto en la competencia derivado del costo de cumplimiento, estos controles persiguen un fin público y son necesarias para el adecuado funcionamiento de estas empresas, la continuidad de los servicios y en general para garantizar un uso adecuado de recursos públicos.

## ii. Contratación Administrativa

El análisis de los efectos de las asimetrías identificadas en cuanto a normas y regulaciones detalladas en el *inciso a)* del apartado: *Sobre la contratación pública* se divide en dos, en primer lugar se aborda el tema de la excepción relativa a contratación entre entes públicos del Estado, dado lo establecido en el artículo 3 inciso b) de la Ley 9986.

Esta disposición plantea una asimetría que le otorga ventaja a los proveedores de servicios de telecomunicaciones públicos en relación a los de naturaleza privada, dado que estos últimos ven limitada su participación en el mercado de contratación de servicios de telecomunicaciones por parte del Estado, dado que este al hacerse uso de la excepción establecida en el artículo 3 inciso b) de la Ley 9986, se impide a los proveedores de servicios de telecomunicaciones privados acceder al mercado y así ofrecer sus servicios.

Lo anterior crea un desestímulo en la competencia, dado que el Estado al utilizar dicha excepción decide satisfacer sus necesidades de servicios de telecomunicaciones de proveedores de naturaleza pública y por ende estará sujeto al portafolio de servicios del proveedor público seleccionado, lo cual, podría plantearle una limitación en la adquisición de servicios de telecomunicaciones en términos de acceso a oferta comercial.

En segundo, el análisis del marco normativo de la *sección b)* del apartado: *Sobre la contratación pública*, muestra la existencia de una disparidad en cuanto al procedimiento a seguir para la adquisición de bienes, obras y servicios entre los operadores de redes y proveedores de servicios de naturaleza pública; según el pronunciamiento emitido por la Sala Constitucional mediante el Voto 2024-22483 del 7 de agosto del 2024, los artículos 1, 2, 68, 67, 70 e inciso c) del 135 de la Ley 9986, así como los artículos 168, 169 y 170 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública son inconstitucionales en cuanto a su aplicación al ICE, restituyendo con ello la aplicación al ICE de lo dispuesto en los artículos 12, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29 de la Ley 8660, lo anterior, plantea para el ICE una normativa propia de regulación de contratación, así mismo esta modificación parece repercutir de igual manera en el proceso de contratación que deberá emplear la JASEC, dado que el artículo 23 de la Ley 3300 indica que a esta entidad le aplicará el mismo régimen de contratación administrativa que el ICE, si bien de lo anterior no hay un pronunciamiento formal por parte de la Sala Constitucional y este constituye un análisis derivado de lo establecido en la normativa, lo cual, podría generar incertidumbre regulatoria en cuanto a su interpretación; dado lo anterior, la ESPH podría ser el único proveedor de servicio de telecomunicaciones de naturaleza pública que debe cumplir con lo normado por la Ley 9986 para temas de contratación.

Lo anterior, evidencia que en la actualidad existen asimetrías respecto al régimen de contratación administrativa que deben cumplir cada uno de los operadores de redes y proveedores de servicio de naturaleza pública en el país, haciendo que esa diferencia puedan incidir en factores tales como: diferencia en los costos a asumir por cada entidad derivados del proceso, divergencia en los tiempos requeridos para la adquisición, disparidad en la tramitología, obligaciones y requisitos a cumplir por cada entidad, diferencias en el procedimiento de contratación a utilizar, entre otros, lo cual podría incidir en una limitación en la capacidad de competir por parte de aquel operador de redes y proveedor de servicios de naturaleza pública mayormente afectado por las disposiciones normativas

a cumplir en el tema de contratación, siendo en este caso la ESPH, además lo anterior, también podría repercutir en una reducción de los incentivos a competir.

Asimismo, la normativa descrita en la *sección b)* del apartado: *Sobre la contratación pública*, solo es aplicable para los operadores de redes y proveedores de servicios de naturaleza pública, por otra parte los operadores de redes y proveedores de servicio de naturaleza privada cuentan con procedimientos propios que hacen que sus procesos de adquisición sean más expeditos y menos costosos en materia de cumplimiento, lo cual, podría generar que la adquisición de insumos sean más ágiles, permitiendo reacciones de mercado más prontas y oportunas respecto a los de naturaleza pública.

### iii. Gobierno corporativo

Con base en la normativa legal y reglamentaria mencionada, se evidencia que los operadores públicos tienen algunas limitaciones respecto a su gestión administrativa, ya que sus máximas autoridades se encuentran sujetas a cambios continuos, al ser dirigida por Consejos Directivos o Juntas Directivas, nombradas en todo o en parte por el Poder Ejecutivo o las Municipalidades, con plazos de nombramiento definidos entre 4 y 6 años.

**Estas disposiciones legales afectan de manera asimétrica a operadores públicos y, por tanto, podría tener un impacto en la capacidad de competidor de los operadores públicos, al afectarse el alcance y la continuidad de los proyectos a mediano y largo plazo.**

Si bien se reconoce que las restricciones normativas que se mantienen responden a un fin público, relativo a la potestad de dirección que va implícita en la relación Estado–entes descentralizados, como parte de las funciones de orientación política asignadas al Poder Ejecutivo, las cuales están inspiradas en los principios de unidad e integridad del Estado costarricense, la necesidad y justificación de las mismas no implica que no puedan tener un impacto en la capacidad de competir de los operadores públicos.

### iv. Gestión de personal

En el apartado del marco normativo se abarco el tema de la gestión de personal, resaltando la importancia del manejo del personal como elemento clave para que una empresa tenga una alta productividad, sea eficiente, innove, ofrezca un mejor servicio al cliente y pueda adaptarse a los cambios, logrando así una mayor competitividad en el mercado. Se puntualizó el manejo de personal de parte de cada uno de los operadores de telecomunicaciones de derecho público, exponiendo las diferencias que existen incluso entre ellos.

Respecto a este tema la OCDE ha indicado<sup>82</sup>:

*“(...) Los funcionarios de las EPE, por otro lado, están sujetos a diferentes reglas, dependiendo del estatus legal de estas. Las EPE constituidas como Sociedades Anónimas generalmente están facultadas a entablar relaciones laborales de derecho privado con sus empleados, al igual que cualquier otra empresa del sector privado. Se espera que las EPE que no son Sociedades Anónimas sigan las reglas de la administración pública. Cada vez más, tales empresas persiguen nuevas formas de relaciones contractuales que les permitan lograr flexibilidad y reducir costos. Un ejemplo es el INCOFER, que contrata a agencias de empleo (Sociedades Anónimas Laborales (SALES) para evitar lo que se percibe como condiciones laborales excesivamente rígidas”.*

Además, que tal y como fue indicado por la OCDE, junto con la flexibilidad para contratar trabajadores y la de aplicar el régimen disciplinario, la remuneración del personal es uno de los

<sup>82</sup> OCDE. (2020). Gobierno Corporativo en Costa Rica. Pág. 47. Obtenido de: <https://doi.org/10.1787/74f5db04-es>

aspectos que pueden generar ciertos retos para las empresas públicas. Por tanto, una rigidez elevada en cuanto al manejo de personal puede limitar la capacidad de operadores para competir, ya que eleva los costos de algunos proveedores públicos de telecomunicaciones respecto a otros en cuanto a sus gastos administrativos y operativos, debido a una menor flexibilidad en el manejo de personal.

Las empresas públicas de telecomunicaciones en Costa Rica se enfrentan al desafío de equilibrar el cumplimiento de la normativa que rige al sector público, no necesariamente en materia laboral únicamente, con la necesidad de ser competitivas en un mercado dinámico, aunque para algunas de ellas exista mayor flexibilidad en el manejo de su régimen laboral. La gestión de personal juega un papel fundamental en este proceso, y la capacidad de estas empresas para atraer, retener y desarrollar talento resulta clave para su éxito en el futuro.

Si bien, estas limitaciones pueden responder a proteger derechos o principios importantes como lo es la estabilidad laboral para los empleados, de cara a la dinámica competitiva del mercado, la poca flexibilidad en el manejo de personal puede constituir una mayor carga para las empresas públicas y podría generarles una situación de desventaja.

## v. Inversión

En cuanto al análisis normativo realizado en el apartado: *Sobre la gestión financiera*, se puede vislumbrar que el ICE y sus empresas como operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones de naturaleza pública, cuentan con un marco normativo especial para la obtención de recursos financieros, marco normativo que no es aplicable al resto de proveedores de servicio de telecomunicaciones privados en el país. Otra asimetría identificada a favor del ICE, es la establecida en el artículo 61 de la Ley 1644 y en el artículo 135 de la Ley 7558, en ambos se menciona que el ICE y el grupo de interés económico en el que participe el ICE, no están sometidos a los límites establecidos por los bancos comerciales del país para el crédito e inversión en operaciones normales en instituciones de derecho público, el cual es de un 20% de la suma de capital y reserva que tenga la entidad crediticia, límite que si debe ser cumplido por el resto de operadores de telecomunicaciones y proveedores de servicios de telecomunicaciones públicos, lo cual, representa una desventaja de estos respecto a lo establecido para el ICE en la obtención de recursos financieros en bancos comerciales del país, lo cual podría suponer limitantes para los operadores de telecomunicaciones y proveedores de servicios de telecomunicaciones públicos en cuanto a un acceso limitado de recursos en banca comercial del país que pudiera eventualmente ser menor respecto a necesidades de recursos requeridos para la realización de planes de inversión o despliegue de operaciones, pudiendo limitar con ello el crecimiento productivo, innovación y su capacidad de competir de estas empresas respecto al ICE.

Pero, por otro lado, tal y como señala el artículo 5 de la Ley 8660, el ICE y sus empresas deberán contar con una autorización mediante ley especial para la realización de la venta de acciones, disposición normativa que no debe ser cumplida por el resto de proveedores de servicios de telecomunicaciones en el país y que les posibilita ante una decisión comercial la obtención de recursos mediante la venta de acciones de manera más expedita y sin la complejidad que supone el trámite legislativo; trámite que si debe ser cumplido por el ICE y sus empresas ante esta misma decisión y que añade complicación para la obtención de recursos mediante la venta de acciones. Asimismo, el ICE y sus empresas deben someterse al tope máximo de endeudamiento establecido, así como el trámite requerido para incrementar ese tope, aspectos a los que el resto de los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones que participan en el mercado nacional no les resulta aplicable. Esto podría suponer para el ICE y sus empresas un freno en la ejecución de planes de inversión y expansión de operaciones, pudiendo repercutir en una limitación de oferta de servicios y en una limitación de su capacidad.

El sector de las telecomunicaciones se caracteriza por que el desarrollo de despliegues de infraestructura, así como la compra de insumos necesarios requieren de grandes capitales financieros que generalmente no poseen los operadores de servicios de telecomunicaciones y que involucran la búsqueda de financiamiento para la realización de este tipo de inversión, de ahí la importancia que todos los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones del país tengan la posibilidad de satisfacer sus necesidad de capital financiero de la mejor manera, bien sea en el mercado nacional e internacional y que su acceso se encuentre en función del retorno de inversión esperado según el desarrollo a realizar y según su misma capacidad de pago, lo anterior, tendrá un impacto positivo en el sector de las telecomunicaciones dado que podría generar mayor desarrollo e innovación, procurando con ello un mayor bienestar para los consumidores.

## vi. Derechos de paso y uso

En el apartado vi: *Sobre los derechos de paso y uso*, se expone que las facultades dadas al ICE en el artículo 3 de la Ley 3226, a la JASEC en el artículo 26 de la Ley 7729 y a la ESPH en el artículo 9 de la Ley 7495 plantean una asimetría en el mercado de las telecomunicaciones que les otorga a estas empresas ventajas, devenidas de su situación como operadores eléctricos, respecto al resto de operadores de telecomunicaciones y proveedores de servicios, dado que estos últimos no pueden disponer del uso de lugares públicos con el fin de desplegar red o bien utilizar la ya existente para la prestación de servicios, siendo la ubicación y la disponibilidad elementos esenciales en la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Esto puede acarrear limitaciones para otros operadores respecto de su capacidad de competir con estos operadores en lo relativo al despliegue de infraestructura, lo cual podría reflejarse en retrasos en el despliegue así como en mayores costos correspondientes al despliegue y/o utilización de red.

Lo anterior, también podría tener un efecto en el número y variedad de participantes en el mercado dado que las facultades dadas al ICE, a la JASEC e incluso a la ESPH podría tener la capacidad de crear barreras geográficas para la prestación de servicios, limitando con ello también las opciones disponibles para los consumidores.

Por otro lado, respecto a la normativa relacionada con aspectos de expropiación, el artículo 1 de la Ley 6313, detalla que aquellos bienes inmuebles que sean declarados por el ICE que se encuentran ubicados de manera necesaria para el cumplimiento de sus fines podrán ser expropiados. Además, en el artículo 22 de esta misma ley se indica que ante la construcción forzosa de servidumbres por parte del ICE para el tendido de líneas eléctricas o de telecomunicaciones para el cumplimiento de los fines encomendados a dicha institución aplica igualmente las disposiciones de la Ley 6313.

Todo lo anterior revela que un proceso de expropiación realizado por el ICE o sus empresas, una vez obtenida la aprobación de su respectiva Junta Directiva es más expedito que el procedimiento que deben cumplir el resto de operadores y proveedores de telecomunicaciones públicos en Costa Rica, así el ICE no tiene la necesidad de contar con una declaración de interés público como el señalado en el artículo 18 de la Ley 7495.

Así mismo, en el artículo 79 la Ley 7593 se menciona que los operadores de telecomunicaciones ante una necesidad de instalación de redes y que no hubieren podido llegar a un acuerdo respecto del traspaso o la afectación del inmueble, pueden recurrir al MICITT para promover el proceso de expropiación forzosa o de imposición de la servidumbre, debiendo para ello el MICITT descartar la existencia de otras alternativas económicas o técnicamente viables.

Las asimetrías encontradas entre los operadores y proveedores de telecomunicaciones de Costa Rica ante la necesidad de expropiación crea desigualdades entre estos, las diferencias pudieran ser traducidas en una limitación en el número o variedad de participantes en el mercado, dado que se podría dar una limitación en los operadores o proveedores para brindar servicios ante la dificultad



de ubicarse en sitios estratégicos con la misma velocidad que el ICE y sus empresas, producto del procedimiento de expropiación forzosa al que deben de someterse.

También lo anterior puede incidir en que los costos de entrada y costos de operación sean superiores para el resto de los operadores en comparación a los que deberían enfrentar los operadores públicos en determinadas localidades ante la realización de un procedimiento de expropiación.

## vii. Espectro Radioeléctrico

En el apartado: *Sobre espectro radioeléctrico*, se profundiza sobre los aspectos legales que rigen en Costa Rica en materia de asignación de espectro radioeléctrico por parte de los operadores y proveedores de telecomunicaciones, entendiendo la importancia y la trascendencia del espectro radioeléctrico como el insumo productivo fundamental para esos agentes de cualquier latitud para el desarrollo de sus negocios y tal como lo ha definido la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) “(...) *la proporción del Espectro Electromagnético ocupado por las ondas electromagnéticas de radio, o sea las que se usan para telecomunicaciones*”<sup>83</sup>, se realizó un análisis de la normativa aplicada a este caso y se pudo determinar que los plazos de concesión a los que pueden acceder los diferentes operadores y proveedores de telecomunicaciones varían, el ICE dispone de un plazo de concesión de frecuencias indefinido (Artículo 2, Ley 442 y Transitorio III de la Ley 8642); RACSA por su parte dispone de un plazo de concesión de frecuencias de 99 años (Artículo 2, Ley 442 y Transitorio III de la Ley 8642); y el resto de operadores y proveedores de telecomunicaciones podrán disponer un plazo de concesión de frecuencias máximo de 15 años, pudiendo ser un plazo prorrogable que sumado al periodo inicial no supere los 25 años, es decir, el plazo máximo podrá ser en el mejor de los casos de 25 años (Artículo 24, Ley 8642).

Por lo tanto, la diferencia en los plazos máximos de concesión de frecuencias a los que pueden acceder los distintos operadores y proveedores de telecomunicaciones en Costa Rica plantea asimetrías importantes a favor del ICE y RACSA, en detrimento del resto de operadores y proveedores de telecomunicaciones en Costa Rica, todo ello tiene un efecto en el nivel de competencia en el sector de las telecomunicaciones, como ya ha sido abordado por la SUTEL en distintos informes.

Aunado a lo anterior, los plazos máximos establecidos de 25 años para el resto de operadores y proveedores de telecomunicaciones en el país, implica una mayor frecuencia de reinversiones, con el fin de poder garantizar una continuidad como agente del mercado; inversiones y reinversiones que no deben ser solventadas ni por RACSA ni por el ICE según las disposiciones legales sobre aquel espectro radioeléctrico asignado y utilizado, hecho que le permite a su vez disfrutar de una mayor libertad financiera para ser utilizada en otras decisiones comerciales, es decir, el tema de los plazos de concesión también tiene un efecto en la capacidad de los operadores para competir, en vista de que menores flujos de caja disponibles producto de la necesidad de hacer frente a reinversiones, esto puede traducirse en servicios de telecomunicaciones con precios más onerosos para los clientes finales.

## viii. Concesiones o autorizaciones

Tal como se mencionó en el apartado *Sobre concesiones o autorizaciones*, la Sala Constitucional ha emitido algunos pronunciamientos en materia de imposición de obligaciones al ICE sobre la

---

<sup>83</sup> Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (2008). El espectro Radioeléctrico. Obtenido de: [https://www.oas.org/en/citel/infocitel/2008/octubre/espectro\\_e.asp](https://www.oas.org/en/citel/infocitel/2008/octubre/espectro_e.asp)

prestación de servicios de telecomunicaciones en determinadas localidades, argumentando que *“dado que, el referido servicio es prestado de forma única por el ICE, no podría éste, de forma válida, abstenerse de prestarlo, más aún, si la comunidad en cuestión no dispone de otras tecnologías para acceder al servicio de telefonía fija.”* (Sentencia 2019-4077, Voto de la Sala Constitucional N° 2019021905 de 8 de noviembre de 2019).

En ese sentido, aunque la ley dispone que existe la posibilidad de imponer a los operadores y proveedores obligaciones de servicio universal, mediante lo establecido en el artículo 36 inciso a) de la Ley 8642<sup>84</sup> y aun cuando los pronunciamientos de la Sala Constitucional no cumplen propiamente con el mecanismo dispuesto en la ley mencionada, **la realidad es que sí constituyen la imposición de obligaciones al ICE, por parte de un órgano cuyas decisiones son de acatamiento obligatorio para el operador, por lo que en la práctica estas imposiciones le podrían generar una desventaja competitiva.**

Parte de las disparidades presentes en torno al servicio de telefonía fija que pueden incidir en la dinámica competitiva del mercado, es el hecho que actualmente existe la imposibilidad para otorgar concesiones o autorizaciones relacionadas con la prestación del servicio telefónico básico tradicional, servicio que se mantiene en monopolio por parte del ICE, situación que podría estar elevando sus costos operativos para mantener la prestación del servicio por hacer frente a las obligaciones impuestas por la Sala Constitucional.

Al no existir obligaciones explícitas referidas en el Plan Nacional de Telecomunicaciones en relación con los Votos de la Sala Constitucional en donde se obliga al ICE a asumir el despliegue de red en zonas que no necesariamente le resultan rentables su financiamiento ha sido asumido con recursos del ICE en su condición de operador estatal.

El oficio 09216-SUTEL-OTC-2022, la DGCO reconoce que *“(...) se considera pertinente garantizar que efectivamente el ICE no asuma una situación ajena al mercado que le genere una situación de desventaja en relación con el resto de los competidores del mercado.”*, esto en aras de mantener condiciones equitativas para todos los participantes del mercado.

En este sentido, en el oficio mencionado anteriormente, se expresa que:

*“(...) las obligaciones de servicio universal no constituyen un mecanismo distorsionador de la competencia en sí mismo, sino que su capacidad de distorsionar la competencia deviene de la forma en que se apliquen. Esta distorsión puede venir en dos vías, la primera, ante un reconocimiento que resulte excesivo respecto del costo real de hacer frente a dichas obligaciones, lo que pondría en una ventaja competitiva a la empresa en cuestión; la segunda ante la falta de su reconocimiento, lo que pondría a la empresa en una desventaja competitiva respecto al resto de competidores del mercado.*

*De tal forma que cuando una obligación de servicio universal represente una carga real para una empresa que ha sido designada para asumir obligaciones de servicio universal, resulta necesario establecer los mecanismos de recuperación pertinentes, los cuales deben ser adecuados para garantizar que el costo que se reconozca producto de dichas obligaciones es el correcto, con el objetivo de evitar que dicho reconocimiento genere una distorsión, bien sea por exceso o por defecto en su cálculo.*

*En cuanto al régimen costarricense la norma dispuesta en el artículo 36 de la Ley 8642 dispone que cuando le haya sido impuesta una obligación de servicio universal a un determinado operador,*

---

<sup>84</sup> Los recursos de Fonatel serán asignados por la Sutel de acuerdo con el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones, para financiar:

a) Las obligaciones de acceso y servicio universal que se impongan a los operadores y proveedores en sus respectivos títulos habilitantes.

Serán financiadas por Fonatel, las obligaciones que impliquen un déficit o la existencia de una desventaja competitiva para el operador o proveedor, según lo dispone el artículo 38 de esta Ley. La metodología para determinar dicho déficit, así como para establecer los cálculos correspondientes y las demás condiciones se desarrollará reglamentariamente. En cada caso, se indicará al operador o proveedor las obligaciones que serán financiadas por Fonatel.

***si esta le significa un déficit y una desventaja competitiva, correspondería el debido financiamiento.***

***Este mecanismo lo que busca es reconocer que la imposición de una obligación de servicio universal requiere una compensación económica cuando esta pueda generar una distorsión a la competencia porque le ha generado a dicho operador una carga injustificada que le impide competir en igualdad de condiciones con otros operadores que no están sujetos de dicha obligación, esto en concordancia con el principio de neutralidad competitiva.”***

Si bien estas posibles restricciones que enfrenta el ICE obedecen a un fin público legítimo, incluso garantizado expresamente en el artículo 24 de la Constitución Política, en el que se indica que *“Toda persona tiene el derecho fundamental al acceso a las telecomunicaciones, y tecnologías de la información y comunicaciones en todo el territorio nacional. El Estado garantizará, protegerá y preservará este derecho.”* Por lo tanto, responden a proteger un derecho fundamental, derecho que la Sala Constitucional ha tratado de resguardar con los votos emitidos respecto al servicio de telefónica fija básica tradicional, lo cierto es que es necesario garantizar que las mismas no generen una situación de desventaja en relación con el resto de los competidores del mercado.

## ix. Carga impositiva

Como se detalló líneas arriba en el apartado del marco normativo: *Sobre el tratamiento tributario*, el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, recauda recursos a través de impuestos, tasas y contribuciones especiales, que son instrumentos importantes para hacer frente a las necesidades de gasto público que posee, como la creación y mantenimiento de instituciones, mantenimiento e inversión de infraestructura, programas sociales, entre otros.

Con base en el análisis de la legislación realizado y de acuerdo con la interpretación hecha a nivel jurisprudencial y administrativo, de los artículos 18 de la Ley 8660, 20 del Decreto-Ley 449 y 63 de la Ley 4755, **el ICE cuenta a su favor con una exención para el pago de los tributos nacionales y municipales, existentes al momento de la promulgación del Decreto-Ley 449 del 8 de abril de 1949 y hasta la promulgación de la Ley 7293 del 3 de abril de 1992; esta exención tributaria no se aplica a ningún otro operador de redes y/o proveedor de servicios de telecomunicaciones en el país.** Uno de los impuestos exonerados al ICE, bajo esta disposición, es el impuesto sobre las construcciones dispuesto en el numeral 70 de la Ley de Planificación Urbana, Ley 4240 de 15 de noviembre de 1968<sup>85</sup>.

Además, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 8660, el ICE está exento del pago del impuesto sobre la renta en lo que respecta al servicio telefónico básico tradicional. No obstante, el servicio de telefonía fija puede ser ofrecido por distintas tecnologías, dentro de las que se incluye el servicio telefónico tradicional, prestado por medio de redes analógicas, así como el servicio prestado por medio de protocolo IP, ya sea sobre redes alámbricas o inalámbricas. Los servicios de telefonía fija en la modalidad de protocolo IP son prestados por diversos proveedores de telecomunicaciones en el país, este servicio por sus características compite con la modalidad básica tradicional<sup>86</sup>, por lo que se consideran parte del mismo mercado relevante<sup>87</sup>, no obstante, **los proveedores de telefonía fija mediante protocolo IP no cuentan con ningún tipo de exoneración en el pago de**

<sup>85</sup> PGR, Opinión Jurídica OJ-139-2015 del 7 de diciembre de 2015 y dictamen C-171-2009 del 19 de junio del 2009

<sup>86</sup> Según la Resolución RCS-261-2016 emitida por el Consejo de la SUTEL el 23 de noviembre del 2016, estas tecnologías permiten al usuario indistintamente, obtener el servicio de telefonía fija, con características, niveles de calidad y precios similares, por lo cual se considera que ambas tecnologías pertenecen al mismo mercado relevante.

<sup>87</sup> El artículo 2 del Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley 7472, Decreto Ejecutivo 37899 del 8 de julio del 2013, define mercado relevante como “Conjunto de productos o servicios que el consumidor considera como intercambiables o sustituibles en un momento dado, en razón de sus características, precio, o su uso esperado. Lo anterior, en un área geográfica donde se ofrecen o demandan productos o servicios en condiciones de competencia suficientemente homogéneas y apreciablemente distintas de las condiciones de competencia de otras áreas vecinas”.

**los tributos referente a este servicio, por lo que existe una ventaja a favor del ICE en la prestación del servicio de telefonía fija.**

Existe, además, otra consideración a favor del ICE, dado que la institución debe capitalizar la totalidad de las utilidades netas de cada año, como parte de la reserva de desarrollo, **sus excedentes se excluyen del pago del impuesto sobre la renta y, en consecuencia, el ICE no presenta renta imponible, por lo que no se genera una obligación material por concepto de este impuesto;** sin embargo, es importante resaltar que sus subsidiarias, RACSA y CNFL, si pagan impuesto de renta<sup>88</sup>.

Lo anterior evidencia que existen asimetrías regulatorias respecto al tratamiento tributario que pueden incidir en la dinámica de competencia efectiva en el mercado de telecomunicaciones, esto principalmente porque eleva los costos de algunos operadores o proveedores respecto a otros, impactando de manera desigual en sus niveles de rentabilidad y desempeño financiero<sup>89</sup>.

A continuación se presenta una tabla resumen de los efectos en la competencia, según sean positivos o negativos, para operadores públicos o privados.

**Costa Rica: Posibles efectos en la competencia de normativa diferenciada para operadores públicos y privados. Año 2024.**

Elemento normativo	Tipo de efecto	Efecto	
		Operadores Públicos	Operadores Privados
Procesos de control y fiscalización	Aumento en costos	-	+
Contratación pública: excepciones antes del derecho público	Barreras de entrada al mercado	+	-
Contratación pública: aplicación normas de contratación pública	Aumento en costos	-	+
Gobierno corporativo	Impacto en la innovación y crecimiento	-	+
Gestión de personal	Aumento en costos	-	+
Inversión: condiciones en la banca estatal*	Desventajas regulatorias	+	-
Inversión: limitación emisión acciones y tope de endeudamiento*	Impacto en la innovación y crecimiento	-	+
Derechos de paso y uso	Barreras de entrada al mercado	+	-
Espectro radioeléctrico*	Desbalances competitivos	+	-
Concesiones y autorizaciones: telefonía fija	Desventajas regulatorias	-	+
Carga impositiva: exoneración impuesto renta*	Creación de desbalances competitivos	+	-

\* Aplica únicamente para el ICE como operador público.  
Fuente: Elaboración propia.

<sup>88</sup> Estados Financieros Grupo ICE, 31 de diciembre de 2023. Obtenido de: [Informe+Grupo+ICE++DIC23.pdf](#)

<sup>89</sup> En este sentido, es importante resaltar que, a mayor imposición tributaria, menor es el desempeño financiero para las empresas, uno de los indicadores que dan cuenta de este hecho es el ROE<sup>89</sup>, ya que cuanto mayor sea este indicador, mayor será la rentabilidad que una compañía puede generar en relación con los recursos propios que emplea para financiarse<sup>89</sup>. Según su fórmula de cálculo, este se obtiene de dividir la utilidad neta entre el patrimonio neto, por su parte la utilidad neta será mayor, *ceteris paribus*, entre menores sean los impuestos que deban pagar las empresas.

## Conclusiones

- Al cierre del 2023 se registraron 169 operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones con título habilitante. En el mercado de telecomunicaciones, en el rol de operador de redes o proveedor servicios de telecomunicaciones, participan dos grandes tipos de empresas: las privadas y las públicas. Dentro de la categoría de empresas públicas no financieras nacionales, se ubican el ICE y RACSA; y dentro de la categoría de empresas públicas no financieras municipales, se encuentran la JASEC y la ESPH.
- Las empresas públicas operadoras de redes y proveedoras de servicios de telecomunicaciones son fiscalizadas por la CGR, lo que genera un costo de cumplimiento, que, aunque justificado, representa un costo que no requieren asumir los operadores privados. Además, según la legislación vigente el ICE está obligado anualmente a presentar al Poder Ejecutivo algunos documentos que dan cuenta de sus actividades, planes, programas de trabajo y resultados de su gestión. Así como rendir cada tres meses informes escritos al ministro del ramo, sobre la marcha general de la institución.
- Dada la importancia de la fiscalización presupuestaria y el control de actividades de las instituciones y empresas públicas como herramientas para garantizar la transparencia, el buen uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas, las restricciones a la competencia derivadas de estos controles están justificadas al perseguir un fin público y son necesarias para el adecuado funcionamiento de estas empresas, la continuidad de los servicios y en general para garantizar un uso adecuado de recursos públicos.
- El artículo 3 inciso b) de la Ley 9986 plantea una asimetría entre los operadores y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones públicos en relación con los de naturaleza privada, dificultando la participación de estos últimos en el mercado de contratación de servicios de telecomunicaciones por parte del Estado y estableciendo preferencias por parte del Estado en la adquisición de servicios de proveedores de telecomunicaciones públicos.
- Existen asimetrías en las normas para la adquisición de bienes, obras y servicios entre los diferentes operadores de redes y proveedores de servicio de naturaleza pública en el país, las diferencias normativas podrían generar una reducción de los incentivos a competir y una limitación en la capacidad de competir producto de dichas diferencia (costos, tiempos, trámites, obligaciones, requisitos y procedimientos); las adquisiciones de los operadores de redes y proveedores de servicio de naturaleza privada se rigen bajo criterios que permiten reacciones de mercado más prontas y oportunas respecto a los de naturaleza pública.
- Las disposiciones legales respecto a los nombramientos de las juntas directivas afectan de manera asimétrica a operadores públicos y privados de telecomunicaciones y, por tanto, podrían manifestarse como restricciones indirectas que pudieran llegar a tener un efecto en la competencia en el mercado, al afectar el alcance y la continuidad de los proyectos a mediano y largo plazo en el caso de las empresas públicas, al estar sus máximas autoridades sujetas a cambios políticos.
- Existen diferencias respecto al manejo de personal de los operadores de telecomunicaciones de derecho público. En cuanto a RACSA y la ESPH, por su naturaleza jurídica, la gestión de su personal se encuentra regulada por su propio estatuto y normativa



interna, y se les otorga mayor flexibilidad en su gestión de personal en comparación con el ICE y JASEC.

- Una rigidez elevada en cuanto al manejo de personal puede limitar la capacidad de los operadores para competir, ya que eleva los costos de algunos proveedores públicos de telecomunicaciones respecto a otros en cuanto a sus gastos administrativos y operativos, debido a una menor flexibilidad en el manejo de personal. Estas limitaciones pueden responder a la necesidad de proteger la estabilidad laboral para los empleados, sin embargo, de cara a la dinámica competitiva del mercado, la poca flexibilidad en el manejo de personal puede constituir una mayor carga para las empresas y podría generarles una situación de desventaja.
- Existen asimetrías normativas para la obtención de recursos financieros de mediano o largo plazo, lo cual podría suponer a su vez un freno para la ejecución de planes de inversión y expansión de operaciones de determinados operadores públicos como el ICE, pudiendo repercutir en una limitación de sus ofertas de servicios y de su capacidad de competir.
- Se presentan condiciones diferentes a nivel normativo respecto a los límites establecidos por los bancos comerciales del país para el crédito e inversión en operaciones normales en instituciones de derecho público, exceptuando al ICE de dicho límite, lo que supone una ventaja en el acceso a financiamiento para dicho operador.
- La Ley 3226 y la Ley 7729 brindan al ICE y a la JASEC ventajas respecto al resto de operadores de telecomunicaciones y proveedores de servicios, dado que estos últimos no pueden disponer del uso de lugares públicos con el fin de desplegar red o bien utilizar la ya existente para la prestación de sus servicios con la misma facilidad que el ICE y la JASEC, siendo la ubicación y la disponibilidad elementos esenciales en la prestación de servicios de telecomunicaciones.
- La Ley 6313 brinda al ICE y sus empresas una mayor facilidad para la realización de un proceso de expropiación, pudiendo producir con ello, una limitación en el número o variedad de participantes en el mercado, dada la dificultad del resto de operadores de ubicarse en sitios estratégicos con la misma velocidad que el ICE y sus empresas pueden realizarlo, pudiendo generar en el resto de operadores un aumento de los costos de entrada y costos de operación respecto a los que debería enfrentar el ICE y sus empresas en determinadas localidades ante la realización de un procedimiento de expropiación, así como la creación de barreras geográficas y una limitación en su capacidad de competir.
- La normativa aplicada al plazo de asignación del espectro radioeléctrico a cumplir en el país por parte de los operadores y proveedores de telecomunicaciones es asimétrica, siendo para el ICE un plazo de concesión de frecuencias indefinido, para RACSA de 99 años y para el resto de operadores y proveedores de telecomunicaciones de un plazo máximo de 25 años, lo anterior, podría generar a nivel de competencia efectos tanto en el número de participantes en el mercado, como reducción en la capacidad de competir para los operadores privados.
- Aunque los pronunciamientos de la Sala Constitucional no cumplen propiamente con el mecanismo dispuesto en la ley para el otorgamiento de obligaciones de servicio universal, la realidad es que sí constituyen la imposición de obligaciones al ICE, por parte de un órgano cuyas decisiones son de acatamiento obligatorio para ese operador, por lo que en la práctica

estas imposiciones le podrían generar una desventaja competitiva al tener que cubrir zonas que pudieran resultarle no rentables.

- El ICE posee una exclusión sobre el pago del impuesto sobre la renta el servicio telefónico básico tradicional, sin embargo, los proveedores de telefonía fija mediante protocolo IP no cuentan con ningún tipo de exoneración en el pago de los tributos referente a este servicio, por lo que existe una ventaja competitiva a favor del ICE en la prestación del servicio de telefonía fija.
- Dado que el ICE debe capitalizar la totalidad de las utilidades netas de cada año, como parte de la reserva de desarrollo, sus excedentes se excluyen del pago del impuesto sobre la renta y, en consecuencia, el ICE no presenta renta imponible, por lo que no se genera una obligación material por concepto de este impuesto; sin embargo, sus subsidiarias, RACSA y CNFL, si pagan impuesto de renta.
- Existen asimetrías regulatorias respecto al tratamiento tributario que pueden incidir en la dinámica de competencia efectiva en el mercado de telecomunicaciones, esto principalmente porque eleva los costos de algunos operadores o proveedores respecto a otros, impactando de manera desigual en sus niveles de rentabilidad y desempeño financiero, y en consecuencia se limita la capacidad de algunas empresas para realizar inversiones.

## Bibliografía

Arroyo, J. (2012, mayo). El control presupuestario: Razón Constitucional de la Contraloría General de la República de Costa Rica. Revista de Servicio Civil. Edición Especial N° 32. Obtenido de: <https://cidseci.dgsc.go.cr/datos/rdsc%2032.pdf>

Australia. (1996). COMMONWEALTH COMPETITIVE NEUTRALITY POLICY STATEMENT. Obtenido de: <https://www.pc.gov.au/about/core-functions/competitive-neutrality/commonwealth-competitive-neutrality-policy-statement-1996.pdf>

Australia. (s.f). Australian Government. Productivity Commision. Competitive neutrality complaints. Obtenido de: <https://www.pc.gov.au/about/core-functions/competitive-neutrality>

Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. (2018). Reglamento de prestación y calidad de servicios. Publicado en La Gaceta No. 35 del 17 de febrero de 2018.

BBVA. Análisis financiero: ¿Qué es el ROE? Obtenido de: <https://www.bbva.com/es/economia-y-finanzas/que-es-el-roe/>

Chiavenato, I. (2009). Gestión del talento humano. McGraw-Hill Interamericana. Obtenido de: <http://repositorio.uasb.edu.bo:8080/bitstream/54000/1143/1/Chiavenato-Talento%20humano%203ra%20ed.pdf>

Comisión Federal de Competencia. (2016). Guía para la Evaluación de la Regulación desde la Óptica de la Competencia. México. Obtenido de: [https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Guia\\_Evaluacion\\_Regulacion\\_270516.pdf](https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Guia_Evaluacion_Regulacion_270516.pdf)

Comisión Interamericana de Telecomunicaciones. (2008). El espectro Radioeléctrico. Obtenido de: [https://www.oas.org/en/citel/infocitel/2008/octubre/espectro\\_e.asp](https://www.oas.org/en/citel/infocitel/2008/octubre/espectro_e.asp)

Constitución Política de la Republica de Costa Rica. (08 de noviembre de 1949). San José, Costa Rica: Asamblea Nacional Constituyente.

Contraloría General de la República. (s.f). Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Finanzas Públicas (FIP). División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Obtenido de <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/organigrama/dfoe/areas/desarrollo-fp.html>

Contraloría General de la República. (2024). Instituciones fiscalizadas por la CGR. Recuperado el 26 de setiembre de 2024 de: <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/acerca-cgr.html#inst-fisc>

Decreto Ejecutivo 35148-MINAE. (2009). Reglamento al Título II de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones. San José, Costa Rica: Poder Ejecutivo de la Republica de Costa Rica.

Decreto Ejecutivo 43808-H. (2021). Reglamento a la Ley General de Contratación Pública. San José, Costa Rica: Poder Ejecutivo de la Republica de Costa Rica.

Empresa de Servicios Públicos de Heredia (s.f.). Historia de la empresa. Recuperado el 26 de setiembre de 2024 de: <https://www.esph-sa.com/sobre-la-esph/historia>

Empresa de Servicios Públicos de Heredia. (2018). Reglamento Autónomo de Servicios de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia Sociedad Anónima. Aprobado por la Junta Directiva la Sesión Ordinaria 3839- C del 4 de junio del 2018, y publicado en el Diario Oficial La Gaceta 172 del 19 setiembre del 2018 mediante el Alcance 165. Obtenido de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NR\\_TC&nValor1=1&nValor2=87239&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NR_TC&nValor1=1&nValor2=87239&nValor3=0&strTipM=TC)

Falconi, J., Luna, K., Sarmiento, W., & Andrade, C. (2019). Gestión administrativa: Estudio desde la administración de los procesos en una empresa de motocicletas y ensamblajes. Revista electrónica Visionario Digital, Vol 3. Obtenido de: <https://cienciadigital.org/revistacienciadigital2/index.php/VisionarioDigital/article/view/406/922>

Finnish Competition and Consumer Authority. (2011). Competition Act (No 948/2011). Obtenido de: [https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/2011/en20110948\\_20221297.pdf](https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/2011/en20110948_20221297.pdf)

González Zeledón, Mario A. (1992). Las limitaciones a la circulación de acciones en la sociedad anónima. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. Obtenido en: [www.cijulenlinea.ucr.ac.cr](http://www.cijulenlinea.ucr.ac.cr)

IBUX. (s.f.). Telecomunicaciones. Recuperado el 26 de setiembre de 2024 de: <https://www.ibux.cr/telecomunicaciones>

ICE. (2006). Reglamento para el proceso de Reclutamiento, Evaluación y Selección. Obtenido de: <https://www.grupoice.com/wps/wcm/connect/7680351d-7176-4f25-acdc-887bb70f1140/32.RRS.001.2006+Reglamento+para+Reclutamiento%2C+Evaluaci%C3%B3n+y+Selecci%C3%B3n.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-7680351d-7176-4f25-acdc-887bb70f1140-nVENBp5>

ICE. (2007). Reglamento 5817-A del 18 de diciembre del 2007, publicando en el Diario Oficial La Gaceta 44 del 03 marzo 2008.

ICE. (2019). Política de transparencia y revelación de información. Obtenido de: <https://www.grupoice.com/wps/wcm/connect/7a19c9fe-91f9-4d9a-926b-9a6f2348b4e1/Politica+de+Transparencia-Grupo+ICE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-7a19c9fe-91f9-4d9a-926b-9a6f2348b4e1-nWcM3LE>

ICE. (2019). Gerencia de Operaciones y Logística División Gestión Talento Humano. Obtenido de: <https://www.grupoice.com/wps/wcm/connect/700863b6-402f-4209-af75-13084dd824d0/SALARIOS+ICE+A%C3%91O+2020.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-700863b6-402f-4209-af75-13084dd824d0-nv7aZP2>

ICE. (31 de diciembre de 2023). Estados Financieros Grupo ICE. Obtenido de: <https://www.grupoice.com/wps/wcm/connect/19f75893-93cf-4292-9b6f-fd00fa6a6458/Informe+Grupo+ICE+-+DIC23.pdf?MOD=AJPERES>

ICE. (13 de agosto de 2024). Sala Constitucional restituye régimen especial de contratación para el ICE y sus empresas. Obtenido de: <https://www.grupoice.com/wps/portal/ICE/quienessomos/sala-prensa/sala-de-prensa/noticias/sala+constitucional+restituye+regimen+especial+de+contratacion+para+el+ice+y+sus+empresas>

JASEC. (1988). Reglamento Autónomo de Trabajo de la Junta Administrativa de Servicio Eléctrico de Cartago. Aprobado en la sesión 2334 del 29 de agosto de 1988, de la Junta Directiva y publicado en el Diario Oficial La Gaceta 199 del 20 de octubre de 1988. Obtenido de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NR\\_TC&nValor1=1&nValor2=51873&nValor3=122757&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NR_TC&nValor1=1&nValor2=51873&nValor3=122757&strTipM=TC)

Ley 449. (08 de abril de 1949). Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 1644. (26 de setiembre de 1953). Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 3226. (28 de octubre de 1963). Regula Precio y Condiciones de Servicios de Telecomunicaciones del ICE. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 3284. (27 de mayo de 1964). Código de Comercio. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 3300. (16 de julio de 1964). Crea Junta del Servicio Eléctrico de Cartago JASEC. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.



Ley 4240. (15 de noviembre de 1968). Ley de Planificación Urbana. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 4646. (20 de octubre de 1970). Modifica Integración de Juntas Directivas de Instituciones Autónomas. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 4755. (03 de mayo de 1971). Código de Normas y Procedimientos Tributarios (Código Tributario). San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 6313. (04 de enero de 1979). Ley de Adquisiciones, Expropiaciones y Servidumbres del ICE. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 7428. (04 de noviembre de 1994). Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 7472. (20 de diciembre de 1994). Ley de Promoción de Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 7495. (03 de mayo de 1995). Ley de Expropiaciones. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 7558. (03 de noviembre de 1995). Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 7593. (09 de agosto de 1996). Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 7789. (26 de mayo de 1998). Transformación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia ESPH. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 7799. (30 de abril de 1998). Reforma Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago JASEC. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 8220. (11 de marzo de 2002). Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 8292. (04 de setiembre de 2002). Ley General de Control Interno. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 8642. (30 de junio de 2008). Ley General de Telecomunicaciones. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 8660. (13 de agosto de 2008). Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 9635. (03 de diciembre de 2018). Fortalecimiento de las finanzas públicas. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ley 9986. (01 de diciembre de 2022). Ley General de Contratación Pública. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica.

Ministerio de Hacienda (2021). Modificado mediante el Decreto 36585-H del Ministerio de Hacienda, denominado: “Reforma integral Clasificador Institucional del Sector Público”. Obtenido de: <https://www.hacienda.go.cr/docs/CLASIFICADORINSTITUCIONALset-2021.pdf>

OECD. (2012). Competitive Neutrality Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business. Obtenido de: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264178953-en.pdf?expires=1727456871&id=id&accname=quest&checksum=C12BB23FDF052D99AB2ECA02349F7B3A>

OECD (2015). Roundtable on Competitive Neutrality in Competition Enforcement, Note by Costa Rica. Obtenido de: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2015\)38/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2015)38/En/pdf)

OECD. (2015). Roundtable On Competitive Neutrality In Competition Enforcement. Note by Norway. Obtenido de: <https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2018/08/CC-Competition-Neutrality-Norway.pdf>

OECD (2016). Discussion on Competitive Neutrality. Obtenido de: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2015\)8/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2015)8/FINAL/en/pdf)

OECD. (2020). Gobierno Corporativo en Costa Rica. Obtenido de: <https://doi.org/10.1787/74f5db04-es>

OECD (2021). Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Competitive Neutrality. Obtenido de: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462>

OECD. (2021). The promotion of competitive neutrality by competition authorities. Contribution from Finland. Obtenido de: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2021\)41/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2021)41/en/pdf)

OECD (2024). Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024, OECD Publishing, Paris. Obtenido de: <http://dx.doi.org/10.18235/0012850>

Peña Ponce, Diana y otros. (2022). Gestión administrativa y su impacto en la calidad del servicio. Revista Científica Mundo de la Investigación y el Conocimiento (Recimundo), Vol. 6. Obtenido de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8878582>

Poder Judicial (2020). Diccionario usual del Poder Judicial. Obtenido de: <https://diccionariousual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario/37958:empresa%20privada>

Procuraduría General de la República de Costa Rica. (2002). Dictamen C-322-2002. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República de Costa Rica. (2009). Dictamen C-171-2009. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República de Costa Rica. (2009). Dictamen C-332-2009. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República de Costa Rica. (2009). Opinión Jurídica OJ-076-2009. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República de Costa Rica. (2011). Criterio C-40-2011. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República de Costa Rica. (2015). Opinión Jurídica OJ-139-2015. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República de Costa Rica. (2016). Opinión Jurídica OJ-115-2016. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República. (2021). Criterio C-238-2021. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República. (2022). Dictamen C-018-2022. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República de Costa Rica. (2023). Opinión Jurídica OJ-059-2023. San José, Costa Rica.

Puente, M., Carrillo, J., Calero, A. & Gavilánez, O. (2022). Fundamentos de Gestión Financiera. Obtenido de: [http://obsinvestigacion.unach.edu.ec/obsrepositorio/libros/108/fundamentos\\_de\\_gestion\\_financiera.pdf](http://obsinvestigacion.unach.edu.ec/obsrepositorio/libros/108/fundamentos_de_gestion_financiera.pdf)

RACSA. (s.f.). Somos RACSA. Historia. Recuperado del 26 de setiembre de 2024 de: <https://www.racsa.go.cr/somos-racsa/#historia>

RACSA. (2021). Estatuto de personal de Radiográfica Costarricense S.A. Aprobado mediante acuerdo tomado por la Junta Directiva, en el artículo 2º de la sesión ordinaria N° 2356 celebrada el 20 de octubre del 2021. Publicado el Diario Oficial La Gaceta 223 del 18 de noviembre del 2021 en el Alcance 235 Obtenido de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NR\\_TC&nValor1=1&nValor2=95743&nValor3=127854&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NR_TC&nValor1=1&nValor2=95743&nValor3=127854&strTipM=TC)

Sala Constitucional. (2006). Voto 16586. San José, Costa Rica. Obtenido de: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-371867>

Sala Constitucional de Costa Rica. (2019). Sentencia 2019-4077. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de Costa Rica. (2024). Voto 2024-22483 del 7 de agosto del 2024. San José, Costa Rica.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2015). Sentencia 00164 – 2015. San José, Costa Rica.

Sánchez Sánchez, Juan Diego (2022). La venta de activos, la cesión accionaria y el estado; dominio versus propiedad. Obtenido de: <https://www.larepublica.net/noticia/la-venta-de-activos-la-cesion-accionaria-y-el-estado-dominio-versus-propiedad>

Suecia. (s.f). Konkurrensverket, Swedish Competition Authority. Swedish Competition Act. Obtenido de: <https://www.konkurrensverket.se/en/competition/laws-and-rules/swedish-competition-act/>

Suecia. (s.f). Konkurrensverket, Swedish Competition Authority. Laws and rules. Obtenido de: <https://www.konkurrensverket.se/en/competition/laws-and-rules/>

SUTEL. (s.f). Guía para la evaluación de la regulación. Obtenido de: [https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/guia\\_evaluacion\\_de\\_regulaciones\\_sutel.pdf](https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/guia_evaluacion_de_regulaciones_sutel.pdf)

SUTEL. (2016). Resolución RCS-261-2016 emitida por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

SUTEL. (2022). Estudio de mercado referente a la contratación pública de servicios de Telecomunicaciones. Obtenido de:  
[https://sutel.go.cr/sites/default/files/informe\\_estudio\\_mercado\\_compras\\_publicas.pdf](https://sutel.go.cr/sites/default/files/informe_estudio_mercado_compras_publicas.pdf)

SUTEL. (2022). Informe de opinión sobre consulta realizada sobre el déficit de acceso del Instituto Costarricense de Electricidad. Oficio 09216-SUTEL-OTC-2022.

SUTEL. (2022). Informe sobre el proyecto de “Reglamento a la Ley N° 9986, Ley General de Contratación Pública”. Oficio 03625-SUTEL-OTC-2022.

SUTEL. (2023). Resolución RCS-315-2023 emitida por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

SUTEL. (2024). Estadísticas del sector de telecomunicaciones. San José, Costa Rica. Obtenido de:  
<https://sutel.go.cr/sites/default/files/Estadisticas%20del%20Sector%20Telecom%202023.pdf>

SUTEL. (s.f). Estudio de Mercado acerca del régimen municipal y su impacto en el despliegue de infraestructura para redes 5G. Obtenido de:  
[https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/estudio\\_mercado\\_barreras\\_despliegue\\_infraestructura\\_5g\\_1.pdf](https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/estudio_mercado_barreras_despliegue_infraestructura_5g_1.pdf)

Terrazas Pastor, Rafael Alfredo. (2009). Modelo de gestión financiera para una organización. Universidad Católica Boliviana San Pablo. Cochabamba, Bolivia. Obtenido de:  
[www.redalyc.org/pdf/4259/425942159005.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/4259/425942159005.pdf)